Autore Negroni Stefano (30/03/1973) operaio AnsaldoBreda sede Pistoia laureato in Scienze della formazione a giugno 2005 con il profilo di Esperti nei processi di formazione (voto 108/110) mail: stefano326@interfree.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE

FACOLTA' DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE DELL' EDUCAZIONE.

La formazione continua nei Fondi interprofessionali.

Con particolare riferimento alla formazione nelle politiche contrattuali della CGIL - FIOM.

RELATORE

Prof. Paolo Federighi

CANDIDATO

NEGRONI STEFANO

ANNO ACCADEMICO 2004-2005

SOMMARIO

Premessa……4
Introduzione……7
Capitolo 1- La formazione nella comunità Europea…… **17**
1.1 - L'importanza della formazione in epoca post-industriale…….. 17
1.2 - Il caso italiano: arretratezza culturale nei confronti della formazione professionale..…… 21
1.3 - Verso il *Lifelong-learning*: La nuova società dei saperi tra *Welfare* e politiche attive del lavoro……. 25
1.4 - Stagione di riforme istituzionali…… 32
1.5 - Le iniziative in corso a livello europeo…….. 41
Capitolo 2 - La genesi dei Fondi interprofessionali……47
2.1 - La Francia e la Spagna…….. 47
2.2- L'ammissibilità dell'ipotesi……59
2.3 - La concertazione…….. 71
2.4 - Brevi cenni sulla Concertazione Decentrata……76
2.5 - I Piani formativi…… 79
2.6 - La definizione degli strumenti normativi…… 88
2.7 - La sperimentazione nazionale…… 95
Capitolo 3 - Le parti sociali e le strategie per l'offerta di formazione continua…….. **108**
3.1 - La "selettività" della formazione continua aziendale …… 108
3.2 - Il concetto di bilateralità…… 113
3.3 - I fabbisogni formativi…… 116
3.4 - Il problema della rivelazione dei fabbisogni formativi ……..…… 122
3.5 - Dispositivi di valutazione…… 128
3.6 - I laboratori bilaterali…… 131
3.7- La definizione delle figure professionali…… 133
Capitolo 4 - Strumenti: i Fondi interprofessionali per la formazione continua…… 143
4.1- Gestione…… 143
4.2 -Struttura…… 147
4-3 - Procedure…… 161
4-4 - Programmazione e pianificazione delle attività…… 171
4-5 - Amministrazione e costi…… 182
Capitolo 5 - La domanda di formazione individuale…… 193
5.1 - La responsabilità dei lavoratori rispetto al proprio capitale umano…… 193
5.2 - La formazione continua a domanda individuale: nuove opportunità…… 197
5.3 - La formazione continua individuale nell'attuazione della Legge 236/1993…..……198
5.4 - La formazione continua individuale nella Legge 53/2000…..……... 199
5.5 - L'economia della conoscenza e il suo "tempo"…… 201
5.6 - I *Voucher* aziendali…….. 208
Capitolo 6 - Problematiche contrattuali…… 213
6.1 - Il ruolo delle strategie cooperative…… 213
6.2 - La domanda dei gruppi di categoria e l'inquadramento professionale…….. 217
6.3 - La formazione continua nella contrattazione collettiva nazionale, settoriale e aziendale..... 233
6.4 - Internazionalizzazione, contrattazione e formazione…….. 249
Capitolo 7 - Questioni aperte…… 253
7.1 - Le imprese formatrici…… 253
7.2 - L'osservazione e monitoraggio degli interventi……..… 264
7.3 - Ombre sull'orizzonte della formazione continua…..…… 266
7.4 - Conclusione: la formazione dei sindacati…… 273
Bibliografia……..…..……... 288
Emeroteca……..……..... 292
Contributi in rete ……..…… 296

PREMESSA

Il motivo che mi ha spinto ha fare una tesi sui Fondi interprofessionali nasce da molto lontano, si lega intimamente con le mie esperienze sia lavorative che di studente. Anni fa, giovane impreparato a decidere del proprio futuro, dietro suggerimento degli insegnanti della scuola media da cui provenivo, decisi di iscrivermi ad un istituto professionale di medie superiori, il Pacinotti, per l'industria e l'artigianato. Questo fu l'inizio di una serie di insuccessi che contribuirono a cambiare la mia vita, almeno quella di studente. Fatto è che dopo il Diploma di qualifica, conseguito abbastanza tranquillamente, pur rendendomi conto di non interessarmi alle materie di indirizzo e non riuscendo a trovare un metodo di studio valido, andai in contro alla selezione più rigida degli ultimi due anni. A quei tempi erano ancora in uso gli esami di riparazione a settembre, e con tre materie, non riuscii a passarlo. Le cause certo furono un *mix* di fattori che di solito vengono elencati sotto il fenomeno della dispersione scolastica: da una errata valutazione del Consiglio scolastico delle scuole medie, in quanto portato per le materie umanistiche, ma essendo di famiglia di operai, mi fu consigliato un percorso scolastico professionalizzante; ad una scuola media superiore che non poteva valorizzare le mie inclinazioni. Seguirono alcuni anni in cui alternai periodi di disoccupazione e lavori in nero, talvolta svolti in condizioni di assenza delle più elementari condizioni di sicurezza. Qualche anno più tardi, verso i ventidue, trovai un lavoro come operaio tappezziere, in un'azienda di Quarrata di Pistoia, una piccola impresa a conduzione familiare, dove mi diedero fiducia ed un lavoro sicuro. Certamente i primi anni furono duri, nessuna formazione adeguata, solo imitazione degli altri, ritmi di lavoro serrati e orari ben oltre le otto ore, ma in qualche modo unitamente ad uno stile di vita più regolare questo ambiente lavorativo, contribuì a rendermi un po' di autostima e fiducia nelle mie capacità. Ancora qualche anno più tardi, verso i ventisei, decisi di riprendere gli studi. Mi iscrissi ad un corso di completamento degli anni mancanti delle medie superiori presso la CISL di Pistoia, e diventai l'anno dopo Dirigente di comunità, sostenendo il primo esame di stato dopo la riforma del Diploma di maturità, presso il Ginori Conti di Firenze, nel 1999. Fu una esperienza positiva, non solo riuscii con ottimi risultati nell'intento di diplomarmi ma ritrovai anche entusiasmo per la conoscenza e per lo studio, che sembravo aver dimenticato. Naturalmente presso la ditta in cui lavoravo nessuno sapeva nulla, il corso era serale, nessun permesso studio, e ferie per l'esame sostenuto. L'anno dopo mi iscrissi all'Università.

In questo caso spiegai le mie ragioni e con taciti accordi, io mi impegnavo a lavorare a cottimo e loro mi lasciavano più autonomia d'orario, per i permessi, riuscii cosi a ritagliare del tempo prezioso per recarmi con più frequenza a Firenze, presso l'Università. Anche per il tirocinio fu così, con la coincidenza di un

calo di lavoro e qualche discussione di tanto in tanto. In questa realtà mi venivano riconosciuti solo i permessi per gli esami, la contrattazione nazionale era molto lacunosa riguardo a formazione e studio, 150 ore a parte, e non esisteva nessun Contratto di secondo livello.

Oggi lavoro, con la qualifica di operaio specializzato, presso una ditta di Pistoia, che si occupa di trasporti, sono iscritto al sindacato, la FIOM, dove ho iniziato, e non poteva essere altrimenti, ad occuparmi di formazione o per lo meno a lavorare per sensibilizzare il sindacato stesso e i lavoratori alle sue tematiche. Anche qui, a parte la formazione riguardante l'igiene e sicurezza sul luogo di lavoro, il resto sono solo una serie di proclami di facciata, almeno in officina, sembra di essere distanti migliaia di anni luce dalle affermazioni che ogni tanto echeggiano anche sui media, da parte di qualche esponente di spicco di Finmeccanica.

Comunque gli ultimi esami ho potuto affrontarli con più tranquillità, avendo a disposizione un Contratto di secondo livello che contempla permessi fino a trentotto ore annue retribuite ed oltre al giorno dell'esame i due giorni prima di preparazione. Pur essendo lavoratore di un'azienda facente parte di un grande gruppo, anche qui ho incontrato alcune frizioni con l'Ufficio del personale, risolte poi vista la mia determinazione a avvalermi di questi diritti.

Tutto questo mi ha portato a riflettere, grazie anche al Corso di laurea che sto per concludere, sulla mia vita e su come una serie di fattori mi hanno portato ad essere escluso ma anche autoescluso dai circuiti della formazione, su come a volte non solo si abbandona la scuola ma anche sul come, dopo, ci si ritrova a dover affrontare il problema dell'inserimento lavorativo e dell'adeguamento e acquisizione delle competenze per il contesto in cui si è introdotti.

Una delle cose che ricordo con più vividità riguarda proprio i primi anni in cui cominciai a lavorare in pianta stabile sono i ritmi di produzione e gli orari di lavoro unitamente alla figura del datore di lavoro che, e parliamo degli anni novanta, si proponeva e atteggiava come un capo famiglia di altri tempi. In quel periodo non solo lavoravo dieci ore il giorno, ma non riuscivo neppure a staccare una volta arrivato a casa, così unitamente alla stanchezza fisica si aggiungeva una sorta di continuità psicologica tra la fabbrica e il tempo libero.

Ecco perché ho scelto questo argomento, quando mi recai dal Prof. Federighi e gli esposi il fulcro su cui volevo ruotasse l'argomento della mia tesi, la continuità della formazione tra vita scolastica e lavorativa, la formazione continua nelle piccole medie imprese e la possibilità di poter in qualche modo far valere una propria domanda di formazione, il tema dei Fondi interprofessionali e delle politiche contrattuali del sindacato diventò lo scopo e motivazione del mio lavoro.

Mi avvio ad affrontare il lavoro cosciente del fatto che un compito ancora più difficile mi aspetta, quello di trasmettere a mio figlio, la voglia e la capacità di conoscere ed apprendere.

INTRODUZIONE

L'argomento di questa tesi è dedicato alla formazione continua espressa dai Fondi interprofessionali e dalle conseguenti politiche contrattuali della CGIL-FIOM, sindacato che spesso si è contraddistinto per la sua criticità, oltre che verso la riforma del mercato del lavoro avvenuta nel 2003, anche verso alcune tematiche che affronterò in questo lavoro riguardo alla formazione. Tutto ciò non può prescindere dallo stato dell'arte delle politiche formative a livello europeo, da quelle del nostro paese, con particolare attenzione ai dati e alle sperimentazioni avvenute e in corso per quanto riguarda la formazione, la materia delle relazioni industriali e contrattazione, nonché riguardo alla difficile delineazione di nuove figure professionali. Sia per quanto riguarda le riforme istituzionali, e le conseguenze che scaturiranno anche nel campo dell' *E-learning*, nello specifico per la formazione come sistema integrato, nella formazione continua e professionale e nella certificazione delle competenze ecc., sia in relazione a scenari dove il ruolo e la presenza delle Istituzioni sociali, dallo Stato e le Regioni, alla Pubblica Amministrazione muteranno sensibilmente. E' mia intenzione descrivere, da un punto di vista teorico e delle prassi concretamente agite, attraverso la contemplazione delle riforme, delle leggi, delle ricerche, e del lavoro quotidiano di quanti si impegnano concretamente nei luoghi di lavoro, i cambiamenti in atto o presunti tali, verso un mondo del lavoro che valorizzi le competenze dei lavoratori e ponga un occhio di riguardo alla loro formazione in termini di competenze e di interessi personali. La lettura di queste peculiarità si propone complessa, con chiavi di lettura a molti livelli. Esiste infatti, in Italia un grave ritardo culturale verso la formazione, che fino ad oggi non ha permesso l'avvio di una pratica diffusa della stessa, malgrado sia sempre più sottolineata anche nei Contratti nazionali e di secondo livello. La concertazione, anche della formazione attraverso i Piani formativi, per ora non ha portato grossi risultati, se non per alcuni settori e categorie o eventualmente solo per via sperimentale. Questo è legato a numerosi fattori, i più importanti sono gli interessi particolaristici di parte datoriale raramente indirizzati alla formazione, se non per ricollocazione professionale del personale, verso una nuova mansione, o in momenti particolari di crisi o difficoltà organizzative. Proprio su questo punto sembra essersi infranto il Fondo sociale europeo che non è riuscito a costruire una offerta strutturata e il più vasta possibile, anche per problemi burocratici di tempistica e finanziamenti legati alla regola della non competitività fruita dalle aziende a seguito dell'azione di cofinanziamento degli interventi. Un altro fattore determinante è stato ed è, la scarsa propensione del sindacato ad occuparsi di formazione, unita alla concezione molto diffusa nei lavoratori, che un rientro in "aula" non fosse certamente né utile né piacevole. Inoltre, è da sottolineare la mancanza, nel nostro paese

di un sistema efficace e reticolare, di analisi dei fabbisogni formativi reali, che ad esempio con l'azione dei Laboratori bilaterali e dei Fondi, si cercherà di rimediare, analisi che non solo dovranno nascere da opportune riflessioni sull'attuale ma anche da previsioni e da progettualità in grado di mantenere il passo con un mondo del lavoro sempre in cambiamento. Certamente una critica è possibile muoverla anche verso una pratica sempre più diffusa, quella di offrire una formazione sempre più legata all'economico, come se si vendesse un prodotto, confezionata per aziende e soggetti. Tutto questo poi non può essere disgiunto dalla riforma della scuola, del collocamento, e dalla nascita delle Imprese formative, che in qualche modo si legittimano nella lotta alla disoccupazione e dispersione scolastica, ma anche aprono inquietanti quesiti sul futuro di molti giovani e meno giovani. Altro punto importante da affrontare riguarda la natura delle grande maggioranza delle aziende italiane, piccole, medie e micro imprese che probabilmente non riusciranno, in molti casi, e probabilmente si guarderanno bene dal farlo, ad usufruire degli interventi previsti dai Fondi interprofessionali. Essenziale infine è una riflessione sull'offerta di formazione, sulle pratiche emergenti di formazione professionale, sui cataloghi a pacchetto, e il modo di renderla il più democratica possibile, cercando in qualche modo di avvicinarle il più possibile alle esigenze e alle richieste della domanda, anche la meno formata. Infine ritengo opportuno descrivere alcune competenze che dovranno acquisire i sindacati, sia pure nelle figure strategiche, e nell'azione di concertazione programmata della formazione, ritenendo che la natura associativa di questo, sia un elemento di fondamentale importanza per andare in contro e allo stesso tempo difendere i lavoratori da speculazioni e azioni unilaterali.

Descrivendo i Fondi interprofessionali, cercherò di illustrare cosa cambierà nel campo della formazione continua e professionale, non solo dal punto di vista dell'evoluzione del sistema ma anche affrontando vari punti di criticità, in particolar modo riferendomi al raggio d'azione degli stessi Fondi (il problema costi, il fattore tempo ecc.). E' mia intenzione descrivere nello specifico soprattutto quei Fondi che si rivolgono ai lavoratori dipendenti, nelle loro caratteristiche, definirne le strutture, la gestione, le procedure, la programmazione, amministrazione e costi. Non tralascerò di accennare ai tre Fondi dirigenti e a quello detto Fondo professioni, anche se ad un livello più generale, viste le loro finalità (si rivolgeranno a soggetti che hanno usufruito di canali di formazione e istruzione medio alti e che comunque godono di posizioni di rilievo all'interno delle loro strutture lavorative) e soprattutto per la loro più recente costituzione che non mi consente una panoramica specifica su quelle che saranno le loro peculiarità, sia strategiche, metodologiche che territoriali.

Capitoli 1: Anche in Italia, negli anni più recenti è stato ristrutturato a fondo il sistema formativo e ha cominciato a prendere corpo al suo interno un sistema di formazione continua. Il lavoro da me proposto, pur mantenendo quale punto di riferimento centrale la teoria del capitale umano, tiene conto anche degli sviluppi più recenti dell'analisi economica che prendono le mosse da un'attenta considerazione delle

imperfezioni dei mercati del lavoro. Si ritiene, inoltre, che un'analisi degli investimenti formativi non possa prescindere dalla conoscenza dei sistemi istituzionali di formazione. Tuttavia oltre ai meccanismi di mercato e istituzionali da cui scaturiscono le scelte di formazione è necessario considerare anche i fattori (almeno parzialmente) esogeni da cui in ultima analisi dipende il fabbisogno di formazione di un'economia. Tra di essi i più rilevanti, almeno per quanto riguarda l'Italia, sono la struttura produttiva e i livelli di istruzione della forza lavoro. Inoltre queste considerazioni muovono in sinergica considerazione degli sviluppi concettuali e normativi, in seno al *Lifelong-Learning* ed alle iniziative di stampo europeo. Dopo aver esaminato il contesto post-fordista e le conseguenze che esso produce ed ha prodotto in termini di organizzazione del lavoro e produzione, tenterò di analizzare le caratteristiche del capitalismo italiano, per evidenziare la causa del suo ritardo, da un punto di vista delle politiche economiche, di sviluppo e di formazione della quale analizzerò i fattori di ritardo culturale. Oltre a questo illustrerò alcuni aspetti della riforma della Costituzione e i conseguenti cambiamenti in fatto di Formazione, Istruzione e lavoro. Per evidenziare poi le strette connessioni delle nostre riforme con la Costituzione dell' Europa Unita, illustrerò la Programmazione dei Fondi Strutturali (attuale programmazione 2000-2006), con particolare riferimento al FSE, le iniziative promosse dall'Europa sui temi in questione, anche riguardo alle politiche auspicate e agli aiuti concreti al nostro paese, infine per completezza d'informazione illustrerò le parti della Costituzione europea che interessano più da vicino le tematiche della formazione e dell'occupazione e le iniziative previste per la programmazione futura (2007-2013) dei Fondi strutturali e di come cambieranno i Programmi ispirati e promossi dall'Europa. Tutto questo mi sembra quanto mai opportuno visto che il nostro essere nazione non è chiuso, si affaccia e lega intimamente con gli altri paesi UE, una realtà che dovrà essere costituita sempre di più da scelte comuni. E' bene ricordare a proposito del nostro sistema di formazione continua, che molte delle importanti iniziative sperimentali legate alla Legge 236/93, sono state possibili grazie anche al contributo del FSE e degli alti Fondi, della passata programmazione (1994-1999).

Capitolo 2: Uno sguardo agli altri paesi europei è d'obbligo, in quanto il nostro sistema di formazione continua prende proprio il via dall'analisi e il confronto con altre esperienze europee, soprattutto la Francia. Data la necessità di continuo adattamento delle competenze, il sistema, tradizionalmente centrato sulla formazione iniziale, appare oggi eccessivamente sguarnito sul fronte della formazione continua. La stessa istruzione scolastica non risulta particolarmente orientata a fornire le competenze che agevolano la formazione continua e le nuove pratiche di organizzazione del lavoro nelle imprese, come il *problem solving*, il lavoro in squadra ecc. La peculiarità del caso Francese è data dal fatto che il contributo delle imprese è ottenuto attraverso un meccanismo di imposta del tipo *train or pay*, attraverso il quale lo Stato si propone di assicurare che le imprese contribuiscano stabilmente all'investimento in formazione, della quale si riconoscono alcuni caratteri tipici di un bene pubblico locale. Attraverso tale sistema, già impiantato dai primi anni 70 dello scorso secolo, lo Stato non si sostituisce del tutto all'iniziativa diretta delle imprese ma

impone loro un determinato livello minimo di spesa a scopo formativo. Mediante Accordi tra le Parti sociali e il Governo, anche in Italia si è avviato un percorso di concertazione e programmazione della formazione, visto il grave ritardo culturale verso la suddetta e visto il ritardo professionale dei nostri lavoratori. A questo proposito è utile descrivere un Piano formativo in quanto sarà questo strumento negoziale, direttamente interessato dai Fondi interprofessionali che ne finanzieranno le attività. Inoltre fornirò una serie di dati, tratti da varie ricerche ISTAT e ISFOL, sulla situazione dei lavoratori e delle aziende italiane nei confronti della formazione. Inoltre, illustrerò, proprio riguardo a questi ultimi due elementi, Piani formativi e Fondi interprofessionali, la definizione degli strumenti normativi, come si sono evoluti e cosa hanno comportato in termini di azioni sperimentali, illustrando la Legge 236/93 e le Azioni sia di Sistema che Aziendali, ad essa legate, con esempi concreti.

Capitolo 3: La formazione, nella maggior parte delle aziende italiane è uno strumento discrezionale, usato dai datori di lavoro per una logica di profitto e mirato solo ad alcuni lavoratori. I sindacati dovranno perciò garantire, attraverso un'azione bilaterale, una formazione che sia più democratica e il più appropriata possibile per tutti i lavoratori, sia fungibile alle aziende che strettamente legata agli interessi dei singoli. E' per questo che la bilateralità, attraverso le indicazioni dell'Europa, dovrà attraverso idonei dispositivi di rilevazione, valutazione e monitoraggio evidenziare le emergenze di fabbisogni professionali nei vari settori e conseguentemente indicare nuove figure professionali. Questo potrà essere garantito con l'incentivazione delle attività bilaterali a livello regionale e settoriale, coadiuvate dall'azione degli Osservatori e da quella dei Fondi interprofessionali, oltre che con strumenti come quello dei Laboratori bilaterali. Inoltre, conseguentemente, le figure professionali nuove e quelle tradizionali saranno delineate dalle analisi sui fabbisogni formativi e la conseguente programmazione formativa. A riguardo osserveremo alcune delle analisi sulle occorrenze professionali avutesi negli ultimi anni in Italia, quella di OBNF in particolar modo, avendo da essa estrapolato la maggior parte di informazioni utilizzate in questi ultimi paragrafi.

Capitolo 4: I Fondi interprofessionali per la formazione continua quindi rappresenteranno uno strumento per l'incentivazione di quella struttura complessa nella quale si inquadrano e cioè la formazione continua integrata e ricorrente. La loro attività si baserà sul finanziamento della formazione professionale dei lavoratori attraverso il finanziamento dei Piani formativi individuali, aziendali, settoriali e territoriali, ma anche su iniziative loro proprie di indagine sui fabbisogni professionali e di attività di pubblicizzazione delle loro medesime offerte. Tali Fondi avranno l'obbligatorietà paritetica che consentirà alle Parti, ma soprattutto al sindacato di offrire servizi di formazione il più inclusori, ovvero non selettivi, il più corretti ed efficienti possibili. Dopo una descrizione riguardo loro struttura e gestione, cercherò di evidenziare in base ad un elenco dei Contratti stipulati nei diversi settori, di dare risalto alla pianificazione e programmazione delle attività da essi previste con particolare attenzione alle piccole e medie imprese che,

per loro stessa natura avranno probabilmente difficoltà maggiori nell'utilizzo delle risorse in questione. Quindi analizzerò le procedure di adesione, di finanziamento, di monitoraggio e le eventuali revoche di finanziamento. In particolare i settori che visiterò più da vicino sono quello delle industrie metalmeccaniche, di cui la CGIL-FIOM è rappresentanza sindacale in RSU. In questo settore, come indicato dagli Statuti sia delle grandi che piccole e medie imprese, l'azione dei Fondi, a livello locale sarà intimamente connessa con gli Organismi bilaterali, i quali ne saranno i legittimi terminali. Infine, dopo aver esaminato le attività legate al finanziamento delle azioni e promozione dei Piani formativi, attraverso la contemplazione del Piano Operativo di attività e la ripartizione delle risorse economiche stabilite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche per il mantenimento dei Fondi stessi, fornirò un elenco di spese ammissibili riconducibili alle attività formative concrete che essi andranno a finanziare, sia in termini di modalità delle attività che di personale impiegato e di sia in termini di strutture e materiali impiegati.

Capitolo 5: Una delle peculiarità emergenti che i Fondi non dovranno sottovalutare è la domanda di formazione a carattere individuale. Essa si contraddistingue sia dalla dizione "offerta di formazione" sia legata alle imprese che all'azione sindacale, in quanto richiama fortemente in causa la responsabilità dei lavoratori rispetto al proprio capitale umano, e legata anche alla non completa omologazione di tale responsabilità a logiche aziendali, ovvero produttive, e comunque non esclusivamente legate al contesto nel quale si è inseriti quotidianamente sia come pubblico, sia come consumatori di formazione/informazione che come produttori di senso o di dissenso. E' questo il cuore, o il nocciolo, se si preferisce, da cui si può iniziare una riflessione complessa, non aleatoria, o dovuta esclusivamente a modelli concettuali e normativi dettati da scelte economiche e conformative riguardo al tema della formazione, si tratti di quella di base, di quella professionale che di quella degli adulti in genere. Quello della formazione intesa come prodotto, e un fenomeno complesso con chiavi di lettura multiple, che investono tutti i principali cardini strategici della domanda e offerta di formazione. La selezione aziendale, e comunque la formazione impartita dalla medesima, se pur soggetta a sortire effetti a volte non preventivabili a priori, tende principalmente ad offrire un'offerta per se stessa, fungibile ai propri torna conti. Ma anche la formazione di base, quella scolastica, non è, nella sua indubbia azione educatrice, neutra, in quanto le potenzialità emancipatrici sulle "nuove leve" della società in essa contenute, germogliano in loro, anche le prime nozioni di riproduzione sociale. Si prosegue verso l'età adulta tra una miriade di informazioni, di leggi, di istituzioni nonché di relazioni che finiscono per impregnare la propria percezione dell'altro da sé di significati precostituiti, che costringono le proprie scelte a passaggi obbligati. In ogni momento della giornata siamo sottoposti a mettere in atto comportamenti, abitudini e sentimenti in gran parte dettati dalla cultura a cui apparteniamo, si rendono necessarie quindi iniziative su larga scala, che coinvolgano il maggior numero di soggetti, in ogni luogo ed in ogni fase della vita. Il sindacato a riguardo è chiamato ad una sfida inedita, quella della formazione continua, per se stesso in quante attore

sociale storicamente collocato all'interno del sistema produttivo come difensore dei diritti dei lavoratori, oggi molto più eterogenei di un tempo, per aspirazioni e stili di vita, e dal punto di vista dei profili professionali. Non solo, sono i lavoratori stessi, con la propria richiesta individuale, sia a livello di contrattazione che di formazione ad imporre alle rappresentanze una preparazione nuova e consapevole delle nuove opportunità offerte dalle normative di riferimento. Nasce da queste esigenze la Figura di riferimento, concetto che esprime una figura sindacale nuova, che sappia legare quelle tradizionali a quelle di esperti formatori, e non solo, così da poter offrire interventi adatti anche per chi ha bassi livelli di istruzione, strategie e tecniche formative moderne. I lavoratori dal canto loro spesso optano scelte personali di ritorno in formazione e ne mettono "a parte" i propri datori, solo a fatto compiuto. E' questa una tematica della domanda di formazione che sottolinea come alcune fasce di lavoratori con buona istruzione sentano fortemente l'esigenza di riqualificazione professionale ma anche di coltivare i propri interessi. Questa richiesta è spesso recepita dalla rete di Agenzie formative presenti sul territorio, pronte a confezionare la soluzione più adeguata, rimandandoci al quesito di partenza, può il pubblico, in senso ampio, svolgere un ruolo modificante all'interno del sistema fabbrica mondo, e può la formazione intesa come complessificatrice della realtà contribuire a ciò, ovvero liberare i soggetti, se essa stessa muove dalle stesse logiche produttive ed economiche capitalistiche di tutti gli altri sistemi produttivi? Si può oggi costruire una economia della conoscenza, con spazi propri, all'interno del ciclo di produzione? In questo capitolo analizzerò le seguenti tematiche, da un punto di vista normativo e delle prassi, definite da strumenti come i *voucher*, concretamente agite nel nostro paese. Strumenti che dovranno essere contemplati anche dai Fondi interprofessionali in accoglienza delle aspirazioni dei singoli. Esaminerò in particolare i *voucher* aziendali, per la loro impiegabilità nei Piani formativi, come fattore tempo ed economico. Se i nuovi paradigmi produttivi hanno affinato le loro armi di sfruttamento rendendole più capillari e pervasive, con altrettanta forza la formazione con i suoi strumenti, unita all' associazionismo dei lavoratori deve poter controbattere con strumenti difensivi dei diritti e della dignità umana, piena, intera.

Capitolo 6: La formazione continua dei lavoratori apre anche altre questioni di ordine contrattuale, relative agli inquadramenti professionali e ai livelli salariali. Le strategie cooperative, ovvero di corporativismo, possono risultare determinanti per il sistema delle imprese italiane, come la scelta di interventi a carattere privato autofinanziato dalle medesime ed i suoi lavoratori lo può essere per il sindacato. Ma questa soluzione non può prescindere dagli investimenti di natura pubblica ai quali si integrano. Tra le diverse politiche pubbliche si possono distinguere gli interventi a favore delle imprese, incentivi e deducibilità fiscale delle spese per la formazione e sistemi obbligatori, e gli interventi a favore dei lavoratori, attraverso forme di sussidio e prestito. I sistemi obbligatori prevedono a loro volta la possibilità di versare un imposta, da parte delle imprese, ridistribuita tramite il finanziamento pubblico della formazione, altrimenti il gettito derivante dall'impresa, integrato con risorse finanziarie pubbliche, va ad alimentare specifici Fondi gestiti dalle Parti. Conseguentemente alla "messa in formazione" dei

lavoratori, nascono nuovi delicati quesiti sul nostro sistema contrattuale e l'architettura delle qualifiche professionali. L'utilizzo del termine qualifica come *status,* utilizzata per definire posizioni sociali nei settori privati, e lo stesso termine utilizzato nel settore pubblico deve tener conto dei gruppi di categoria, per i quali si giunge alla definizione di *status* si giunge attraverso un percorso di apprendimento che non fa parte del contratto. Nel caso dei lavoratori del settore privato la qualifica è espressione diretta dell'inquadramento contrattuale, e conseguentemente espressione dei minimi retributivi. L'inquadramento unico, alternativo a quello di mestiere, appare oggi logoro e non più idoneo a rappresentare le richieste di professionalità certificate. Il costo ed i tempi della formazione e della certificazione della stessa sono materia scottante per le imprese che proprio per scongiurarle, hanno incoraggiato le perequazioni e le politiche salariali discrezionali a scapito di un orientamento meritocratico selettivo e l'inquadramento contrattuale. Le richieste che giungono dal mondo dei lavoratori sono la definizione di aree professionali, diverse possibilità di mobilità, mobilità salariale di livello interarea professionale e tra le diverse aree. Il nuovo apprendistato, contemplato dalla Legge 276/03 e la riforma del sistema dell'istruzione che prevedono anche momenti funzionali al raggiungimento di titoli, attraverso l'alternanza scuola lavoro, che dovranno essere certificati ed avere riconoscimento nel mercato del lavoro. Proprio per questo, l'azione dei fondi interprofessionali, congiuntamente a quanto appena detto, portano con sé importanti implicazioni negoziali e contrattuali che devono essere vagliate attentamente. A riguardo proporrò una serie di esempi di sperimentazioni e Contratti, a livello di contrattazione nazionale e di secondo livello, circoscritti agli ultimi anni, partendo dalla Legge 236/93 e dalla nascita dei Fondi nel 2000. Inoltre i fenomeni di internazionalizzazione si diffondono incrementalmente, soprattutto da parte di piccole e medie imprese, che necessitano per loro stessa natura di cooperare. Nascono nuove Organizzazioni di lavoratori europei e nuove questioni contrattuali, relazionali e comunicative tra lavoratori e sindacati di paesi diversi.

Capitolo 7: Possiamo infine ipotizzare delle nuove specifiche strutture a carattere imprenditoriale, finalizzate a seguire proprio, ma non solo, le piccole-medie aziende aiutandole nella loro gestione amministrativa, consentendo all'imprenditore di concentrarsi invece sui processi di innovazione, affiancandolo soprattutto nella ricerca applicata. Strutture in grado anche di esprimere, attraverso il coordinamento di rete delle varie imprese, un sistema interconnesso a livello nazionale capace di operare localmente, ma con l'attitudine a pensare in termini globali, con utili sinergie per conquistare anche i difficili mercati esteri.

Si evidenziano due grandi gruppi di specificazioni, il primo riguarda i parchi scientifici o di ricerca, indicati spesso come parchi tecnologici o tecnopoli, mentre il secondo si riferisce ai centri di innovazione e agli incubatori di aziende.

Questi due gruppi appaiono complementari, comunque non indipendenti l'uno dall'altro, e la loro realizzazione deve avvenire in un clima di serietà, di non provvisorietà, di concretezza imprenditoriale.

La Comunità Europea ha reso ufficiali una serie di neologismi a riguardo.
Ad esempio il "Parco scientifico" (*science park*), il "parco di ricerca" (*research park*), il "parco tecnologico" o "tecnopoli" (*technology park*) rappresentano iniziative territoriali di solito sviluppate con la collaborazione di università e di centri avanzati di ricerca, con i quali si instaurano collegamenti operativi per svolgere ricerca, tradurla in innovazione in particolare nel campo delle alte tecnologie e compiere trasferimenti tecnologici alle imprese del territorio, incoraggiando contemporaneamente la creazione, attrazione e sviluppo di nuove attività economiche. Inoltre, i "Centri di innovazione" (*innovation centre*), gli "incubatori commerciali" (*business incubator*), i "parchi commerciali" (*commercial/business park*) sono istituzioni simili, volte alla creazione e all'assistenza di nuove e vecchie imprese impegnate comunque nello sviluppo e nella commercializzazione di innovazioni di prodotti e di processi.
Queste Istituzioni hanno il compito di aiutare gli imprenditori e le loro imprese a innovare costantemente i propri processi produttivi con l'aiuto delle nuove tecnologie, e quindi a innovare anche i prodotti realizzati. Così, aiutando l'imprenditore a trasferire sempre nuove innovazioni nell'impresa si fa anche in modo di renderla più flessibile e più adattabile alle turbolenze dei mercati. Distribuite in una molteplicità di modelli organizzativi, che nascono nel mondo della ricerca per emigrare verso scenari più specificatamente economici, dovrebbero accompagnare le innovazioni tecnologiche da trasferire alle imprese che operano sul territorio, con processi di formazione avanzata, fornendo anche servizi d'alta specializzazione, così da agevolarne lo sviluppo economico. Inoltre, possono favorire anche nuove attività produttive, sia generando nuove aziende sia interloquendo con imprese già attive verso il territorio nel quale operano.

Sono istituzioni che si configurano come vere e proprie «nuove imprese», mediante le quali è possibile sviluppare forme innovative di governo economico del territorio, cercando di collegare il mercato che regola i distretti industriali con le azioni di quei *manager* che operano nelle grandi imprese, individuando e coordinando le aziende del loro indotto, organizzandole in vere e proprie «macroimprese».

Il concetto di economia territoriale diffusa induce a considerare sistemi più complessi per organizzare la gestione di tale economia e induce le aziende a trasformarsi in vere e proprie reti, solo in parte concretamente espresse dalle transazioni economiche in essere sul mercato. Per la maggior parte, infatti, sono reti invisibili perché legate sia alle infrastrutture *high tech* sia, più in generale, a situazioni di imprenditorialità diffusa.
Grazie a queste nuove Istituzioni, la distribuzione alle imprese di innovazioni e servizi, somministrando loro formazione e quindi determinando quelle condizioni culturali che poi favoriscono, anche e concretamente, la nascita e lo sviluppo di nuove attività economiche, è sempre più possibile.
Il concetto di manutenzione della professionalità è strettamente collegato l'obiettivo della qualità, e per

questo è necessario impostare programmi che vanno perseguiti in modo razionale all'interno delle nuove istituzioni perché si accumulino specifiche esperienze da trasferire poi sul territorio e non soltanto nei distretti e nelle aree industriali, ma anche e soprattutto sulle città per restituirle alla società civile attraverso un attento e razionale uso delle alte tecnologie. Le nuove Istituzioni, così descritte, possono dunque costituire un importante strumento di sviluppo economico e sociale con l'obiettivo di meglio organizzare e anche ravvivare la *new economy* attraverso una vera e propria somministrazione di innovazione continua nelle imprese, in particolare in quelle di dimensione minore, che in essa operano o ad essa si vogliono riconvertire. Ecco allora che l'attività più strettamente economica potrebbe finire per assumere una connotazione diversa, di vera e propria missione culturale e sociale, che va portata avanti senza naturalmente dimenticare l'obiettivo utilitaristico. Un compito che per essere espletato deve attivarsi grazie a una stretta e attenta collaborazione fra gli imprenditori e la Pubblica Amministrazione, e ciò con la mediazione delle nuove Istituzioni. Inoltre l'impresa non può fare a meno di coinvolgere e interloquire con i soggetti che in essa lavorano e le loro organizzazioni, questo sembra consolidato dal Protocollo del luglio del 1993. Alla contrattazione di livello nazionale è lasciato il compito di mantenere il potere d'acquisto delle retribuzioni (coerentemente con il tasso di inflazione programmata), mentre a livello aziendale (ma l'accordo prevede anche la possibilità di livelli territoriali) le erogazioni salariali dovranno essere conseguenti al raggiungimento di particolari obiettivi concordati tra le Parti allo scopo di migliorare i risultati dell'impresa. A tale riguardo, la novità del Protocollo sta nel fatto che esso fa emergere la volontà di superare la consuetudine di fondare i miglioramenti salariali sui confronti fra due forze contrapposte, individuando delle erogazioni "strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le Parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità e altri elementi di competitività di cui le imprese dispongano, compresi i margini di produttività eccedente, che potrà essere impegnata, per riconoscere aumenti retributivi a livello di Ccnl, nonché ai risultati legati all'andamento economico dell'impresa". Principio qualificante di questo Protocollo sembra essere quindi l'assunzione della performance aziendale come punto di convergenza degli interessi dei lavoratori e dell'impresa. A riguardo della contrattazione decentrata l'Accordo propose alcuni punti fondamentali:

A) una incentivazione allo sforzo lavorativo, ovverosia la ricerca di modalità atte ad indurre comportamenti finalizzati direttamente alla produttività, consentendo poi ai lavoratori la partecipazione ai risultati ottenuti in virtù di tali comportamenti; il *background* teorico di questa modalità di partecipazione sembra essere costituito da una versione della teoria dei salari di efficienza;

B) una suddivisione del rischio d'impresa, ovverosia la ricerca di indicatori che portino allo spostamento, seppur parziale, del rischio d'impresa dall'imprenditore verso il lavoratore; lo strumento privilegiato per questo tipo di analisi è quello che si è sviluppato attorno ai problemi dell'asimmetria informativa, e noto nella letteratura come teoria dei Contratti (soprattutto dei Contratti completi), che pone al centro dell'analisi la relazione principale/agente e il *moral hazard;*

C) una pattuizione di meccanismi partecipativi tesi a far sviluppare competenze, capacità e saperi nei lavoratori nell'assunto che tutto ciò porti indirettamente ad incrementare produttività e qualità. Da un lato i cambiamenti nella natura del lavoro indotti dall'*Information Technology*, e dall'altro la crescente incertezza, complessità e competitività che caratterizza il mondo produttivo sia interno che esterno all'impresa, nonché le risposte organizzative e gestionali che la stessa sta sperimentando (quali la *Lean Production*, le organizzazioni 'piatte', la *Learning Organization*), mettono in luce come l'*opera* offerta dalle risorse umane si configuri come il risultato di competenze create/sviluppate all'interno del processo produttivo.

Proprio in questa direzione fu proposta la 236 del 1993 e la nascita dei Piani formativi, nonché la nascita dei Fondi interprofessionali con la 388 del 2000.
La Legge 30, ha dato mandato alle aziende di occuparsi loro stesse dei propri fabbisogni formativi, legittimando che esse funzionassero anche da "collocamento", nonché da "apprendistato" e "alternanza formazione lavoro". Quindi descriverò in questo capitolo alcuni degli aspetti, definiti dalla Legge 276 del 2003, in applicazione della riforma Biagi, connessa intimamente alla Riforma Moratti del sistema di Istruzione, Legge 53/03, che ridisegneranno il sistema di formazione. Mi sembra opportuno anche soffermarmi sulla questione riguardante il monitoraggio degli interventi formativi, sempre più complessi, intendendo tale strumento indispensabile in ambito di manutenzione e creazione di professionalità, nel controllo del sistema di formazione continua e in quello della salvaguardia del diritto individuale ad entrare in formazione, anche per scopi che esulano l' utilitarismo professionale.

Non mancherò inoltre di evidenziare alcuni limiti del nostro emergente sistema di formazione continua, per quanto riguarda le piccole e medie imprese, ed alcune ambiguità Istituzionali. Infine mi soffermerò sul sindacato (CGIL-FIOM), e sue iniziative in ambito formativo, anche di figure strategiche, che dovranno scientemente poter competere con le Direzioni aziendali anche in materia di formazione. Parlerò anche della "Figura di riferimento" o "facilitatore", soggetto ideale, anche plurale, che dovrà incarnare sia le caratteristiche del sindacalista, quelle dello studioso delle scienze umane, economiche e politiche, sia le caratteristiche del formatore. Però dovrò ancora una volta ribadire il grave ritardo, in gran parte culturale, del sindacato a proposito dei temi di formazione, sviluppo e manutenzione delle professionalità. Un sindacato che, vista la sua particolare propensione ed attitudine a rivestire un ruolo di difesa dei diritti dei lavoratori, per quanto riguarda la formazione non può limitarsi a garantire l'accesso "all'esistente" ma deve proporsi come un facilitatore di concreti processi di trasformazione e di emancipazione, una porta aperta sull'inimmaginabile e sul possibile.

Per concludere, cinque temi sono una sorta di cornice teorica e metodologica, dell'agire del Facilitatore di processo, quelli che Italo Calvino propose nel comporre le sue *Lezioni americane: Leggerezza/pesantezza ; lentezza/velocità; l'errore/l'esattezza; l'insolvenza/la visibilità; molteplicità/complessità.*

Capitolo 1

La formazione nella comunità Europea.

1.1-L'importanza della formazione in epoca post-industriale.

I sistemi produttivi e le economie più avanzate negli ultimi anni sono stati coinvolti da processi di profonda trasformazione, verso nuovi modelli di impresa e di organizzazione del lavoro, la globalizzazione e la conseguente competitività dei mercati ha indotto una revisione del paradigma socio-tecnico dominante, cioè il superamento dei vecchi principi dell'organizzazione taylorista e fordista della produzione, per cui attraverso uno snellimento complessivo del suo apparato e una differenziazione funzionale del suo sistema organizzativo, l'impresa, deve essere capace di adattarsi flessibilmente alle turbolenze dell'ambiente esterno. Per fare ciò l'impresa, inoltre, deve rivalutare e riappropriarsi di quel fattore umano lungamente oscurato e mortificato, non più strategie coercitive per governare la forza-lavoro ma l'allargamento del consenso e la collaborazione dei lavoratori nel tentativo, secondo un postulato *post-t*aylorista, di aumentare e migliorare l'intelligenza e il potere diffuso dell'impresa [1]. Due in particolare sono i criteri strategici entro i quali l'impresa deve essere in grado di dar vita a nuovi concetti produttivi, il primo riguarda il lavoro come forza produttiva, il suo valore soggettivo e la sua continua riqualificazione tecnica e motivazionale mediante appositi percorsi formativi, il secondo interessa il piano modale e regolativo dei rapporti di produzione, contribuendo a ridistribuire contenuti e obbiettivi delle relazioni industriali. Attraverso la formula della partecipazione, la mobilitazione motivazionale cercata dall'impresa sembra potersi coniugare positivamente con la logica contrattuale dello scambio, che rende i lavoratori e le loro rappresentanze, in molti casi, disponibili a sobbarcarsi maggiori rischi e responsabilità solo a condizione di vedersi riconoscere maggiori risorse di potere nell'impresa o, attraverso la mediazione politica dei sindacati e le politiche di concertazione, sull'impresa [2]. In questo scenario qualità e quantità della formazione professionale da un lato, e relazioni industriali partecipative dall'altro, rappresentano i

[1] Si veda Aris Accornero, *Era il secolo del lavoro. Come era e come cambia il grande protagonista del '900,* Contemporanea, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 101-119.

[2] Si veda Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* Prefazione di Giuseppe Casadio, Guide, Ediesse, Roma, 2003, pp. 123,124.

punti cardine su cui l'impresa può sperare di esercitare quel *management* dell'incertezza [3] che, nell'epoca della globalizzazione, costituisce la condizione indispensabile per la sopravvivenza sui mercati.

Sebbene appartengano a due sfere tematiche separate, la formazione professionale e le relazioni industriali, risultano fortemente correlate in un quadro teorico che mira a mobilitare il potenziale umano attraverso la partecipazione diretta e personale del lavoratore [4] al quale, diversamente dal passato anche più recente, viene richiesta (o dovrebbe esserlo) una maggiore preparazione professionale, insieme a capacità diagnostiche e di coordinamento nelle diverse fasi di lavorazione, e di autocontrollo sui risultati del lavoro. Attraverso l'ampliamento del margine di autonomia decisionale e informalità, gli stessi un tempo assunti dal corpo intermedio del *management* come fattori da individuare e rimuovere, i nuovi paradigmi produttivi puntano ad ottenere una maggiore cooperazione attiva dei lavoratori, coinvolgendo ambiti dell'esistenza che, erano stati risparmiati dal modello organizzativo taylor-fordista, adesso vengono messi al lavoro dai nuovi concetti di produzione [5]. Da vincolo quale era, il lavoro diviene una risorsa per le imprese. Le più recenti teorie proposte sui temi delle organizzazioni e dell'impresa e delle relazioni industriali hanno molto enfatizzato il passaggio a relazioni *high-trust* di collaborazione tra le Parti, in cui a partire dalla collaborazione di certi valori e obbiettivi, si passa da orientamenti rivolti non solo alla risoluzione consensuale dei problemi "*problem solving*", ma anche all'impostazione condivisa e preventiva con cui affrontare l'incertezza dell'ambiente interno ed esterno "*problem setting*". Si fa riferimento, a tale proposito, sempre di più a modelli gestionali di *Memberschip* e di potere diffuso e motivazione dei lavoratori. In questa logica partecipativa diventa indispensabile prevenire e ridurre al minimo i rischi del conflitto e delle deliberazioni unilaterali, questo della partecipazione poi costituisce un immagine retorica ricorrente riguardo al genere di correlazione che intercorre tra l'essere dei processi reali e il dover essere delle ideologie di questi processi [6]. Per quanto riguarda i processi reali in corso in Italia sono cambiate molte cose nel giro di dieci anni, e per quanto riguarda il lavoro si è avuto una progressiva e inesorabile *deregulation* ed una cessione da parte dei Governi della gestione dei contenziosi tra lavoratore e azienda, e del W*elfare-state*, in direzione bilaterale [7]. La flessibilità tanto osannata dal mercato globale può purtroppo tradursi molto facilmente in marginalità sociale e ledere il diritto al lavoro e conseguentemente quello di

[3] Si veda Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, op. cit. , pp. 123,124.

[4] D. Scalella, *Il ruolo della formazione professionale continua nei processi di innovazione dei sistemi produttivi*, Officina, 2000, p. 194.

[5] Marco Revelli, *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, Gli Struzzi 526, Einaudi, Torino, 2001, p. 178-181.

[6] Si veda Patrizia Dandolo e Roberto Pettenello, op. cit. , p. 126.

[7] Alessandro Bellavista, professore straordinario all'Università di Pale, *Il disegno delega in materia di mercato del lavoro e la riforma della disciplina del licenziamento individuale*, materiali citati in Internet, URL: <http://www.di-lle.it/approfondimentiframset/htm>, 12/01/2002.

cittadinanza [8], anche se in Italia attualmente non si può certo parlare di un uso selvaggio di tali strumenti di segmentazione del lavoro almeno finche non saranno svelati e chiari gli effetti della Legge 30 [9]. La flessibilità può tradursi in deresponsabilizzazione delle aziende, in articolazione differenziale dei salari, in modificazione degli orari, in decentramenti reticolari sia strutturali sia organizzativi e in variazione delle condizioni di lavoro nel senso di sovrapposizione quantitativa e poco spesso qualitativa dei Contratti a tempo determinato su quelli a tempo indeterminato. Per evitare quanto appena detto si deve necessariamente fare in modo che essa sia sostenibile [10] in opposizione alla non logica del rischio, di produzione *just in time*, e contro i *mc. job* di ispirazione statunitense [11], altrimenti qualsiasi considerazione teorica riguardo alla nuova organizzazione del lavoro, allo sviluppo delle risorse umane e alla formazione continua, strutturata e ricorrente di cui si avverte sempre di più la necessità, si svuoteranno inevitabilmente del loro fulcro e punto di forza che è appunto l'essere umano. Anche per quanto riguarda l'eventuale potere esercitatile sull'azienda attraverso l'azione mediatrice dei sindacati, che si faccia riferimento al potere contrattuale, alla concertazione o ad azioni di vertenza, offre oggi molti più dubbi che nei decenni passati. Naturalmente il riferimento all'Articolo 18 dello Statuto dei lavoratori è d'obbligo, nel giro di una ventina d'anni è ipotizzabile che i neoassunti dalle imprese con contratti a tempo saranno più della metà della forza lavoro in modo tale da renderlo un mero proclama dei diritti che furono [12]. Inoltre con la Legge 30 si disegnano scenari di contrattazione sempre più soggettivi e si tenta di trasformare definitivamente i sindacati da organismi per la difesa dei lavoratori a produttori ed erogatori di servizi (vedi sistema *Ghent* del Belgio) [13].

Ma torniamo alla nostra premessa, come dicevamo i contenuti del lavoro cambiano perché le attività, sia quelle durature di produzione, trasformazione e costruzione, sia quelle cicliche di manutenzione, riparazione e ripristino, lasciano maggiore spazio alle attività immateriali, sia a quelle durature di ricerca, progettazione e creazione, sia a quelle cicliche di educazione, assistenza, amministrazione e "*leisure*" [14]. I compiti dei lavoratori vengono ampliati, arricchiti e de-routinizzati, vengono progettate mansioni

[8] Marshall, *Mutamenti in Europa. Lezioni di sociologia*, Gianfranco Bettin Lattes (a cura di), Monduzzi Editore, Bologna, 2002… "Marshall lega il concetto di cittadinanza a tre elementi : eguaglianza, appartenenza e al senso di condivisione di un destino comune. Lo sviluppo della cittadinanza si traduce in una successione storica che va dalla cittadinanza civile con il riconoscimento dei diritti liberali, alla cittadinanza politica fino a quella sociale che si esprime con il riconoscimento dei diritti sociali pensionistici, dell'istruzione e della sanità, tradotti a livello istituzionali nel W*elfare-state"*.

[9] Legge Biagi sulla "*Riforma del mercato del lavoro*", 14/02/03, pubblicato su (GU n. 47) del 26/02/03.

[10] Luciano Gallino, *Il costo umano della flessibilità*, Il Nocciolo, Editori Laterza, 2003, pp. 63,64.

[11] Si veda anche Giovanni Gazzo, *La frontiera dei diritti. Buona e cattiva flessibilità: lavoro e dintorni*, Dogliani, Sensibili alle foglie, Dogliani (CN), 2003, pp. 52-60.

[12] Alessandro Bellavista, professore straordinario all'Università di Pale, *Il disegno delega in materia di mercato del lavoro e la riforma della disciplina del licenziamento individuale*, materiali citati in Internet, op. cit.

[13] Mimmo Carrieri, *Sindacato in bilico. Ricette contro il declino, Donzelli editore*, Roma 2003, pp. 98-101.

[14] A. Accornero, *Era il secolo del lavoro*, come era e come cambia il grande protagonista del '900, op. cit. , pp. 101-108.

despecializzate o poli funzionali, viene incoraggiato il *teamwork*, le catene gerarchiche sfoltite e i ruoli organizzativi fluidificati e le *skill* sono ritenute meno importanti delle competenze, non solo settoriali ma anche trasversali [15]. Il lavoratore passa da una concezione di *"trivialized work"* a quella di "*homo faber"* [16], polivalente, fabbricante, tecnologo e gestore del paradigma socio-tecnico noto come *toyotismo* o *ohnismo* dal nome del suo inventore [17]. Non vi è più la garanzia che un mestiere possa durare per sempre, l'innovazione, soprattutto tecnologica ha necessità di essere sempre al passo coi tempi in quanto le conoscenze attuali diventano in poco tempo obsolete, ed allora quello che un imprenditore chiede ed apprezza di più sono le capacità di apprendere con e dall'organizzazione, riparametrando e aggiornando le proprie competenze in modo da seguire e addirittura anticipando i cambiamenti, insomma le aziende sarebbero alla ricerca di nuovi "Leonardo" [18] o forse, semplicemente e miseramente, di nuovi vassalli per costituire rapporti di tipo precapitalistico [19]. Le aziende infatti hanno bisogno non soltanto delle capacità di cui hanno bisogno, ma anche e soprattutto delle capacità di cui non avvertono ancora la necessità [20]. La necessità e il fatto stesso di affrontare riorganizzazioni importanti produce effetti di apprendimento nelle imprese, in modo autonomo o per necessità concorrenziali legate alla globalizzazione, si impara a cambiare. Le aziende si integrano in misura crescente con l'ambiente , a monte o a valle del processo produttivo, e le relazioni con esso divengono non solo più articolate e specifiche, ma anche più esposte ai rischi di cambiamento ulteriore; tanto che in molti mercati lo stare su un sentiero innovativo rappresenta la forma abituale della concorrenza [21]. Professionalità, organizzazione del lavoro, e tecnologie, lungi dall'essere dati obbiettivi, costituiscono un insieme i cui elementi sono continuamente interdipendenti e che, a loro volta interagiscono con la sfera delle relazioni industriali e con quella delle più complesse strategie aziendali. Ciascuno degli elementi è oggetto di decisioni e soggetto a vincoli diversi, inserito com'è in un organizzazione divisa in cui la gerarchizzazione delle priorità è essa stessa oggetto contestato di continua ridefinizione [22]. Il cliente diventa centrale nelle strategie di vendita, il rapporto con le imprese diventa sempre più evidentemente un rapporto stretto di contrattazione orientato al "*customer satisfaction"* [23].

---

[15] Cfr, nota 1.

[16] Marco Revelli, *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, op. cit. , pp. X, XI.

[17] Andrè Gorz, *Miseria del presente ricchezza del possibil*e, Manifesto libri, Roma, 1998, pp. 45-49.

[18] D. Ragazzini, *Leonardo nella società di massa, Teoria della personalità in Gramsci*, Moretti Honegger, Moretti e Vitali Editori, 2002, p. 76.

[19] Andrè Gorz, *Miseria del presente ricchezza del possibile*, op. cit. , p. 53.

[20] Si veda Aris Accorsero, *Era il secolo del lavoro. Come era e come sta cambiando il grande protagonista del '900*, op. cit. , p. 115.

[21] Ibidem, pp. 113,114.

[22] Si veda Aris Accorsero, Era il secolo del lavoro. Come era e come sta cambiando il grande protagonista del '900, op. cit. , pp. 119-130

[23] Vittorio Capecchi, *La flessibilità produttiva. Piccola impresa Italiana ed economie locali,* in M Maruani, E. Reynaud, C. Romani (a cura di), *La flessibilità del lavoro in Italia.* Quaderni di economia del lavoro 41/42 diretti da Luigi Frey, Franco Angeli, Milano, 1991, p. 258.

In tutti i settori del mercato si punta a rapporti di qualità (*quality in work*) [24] come a leve strategiche organizzative per esigenze da individuare e soddisfare. La crisi del "*One Best Way*" [25], ovvero dell'impostazione tayloristica della diffusione dei prodotti, cominciò a farsi sentire con la teoria delle relazioni umane all'interno delle organizzazioni, per poi scoprire la razionalità limitata e la presentazione personalizzata di prodotti e servizi [26].

1.2 - Il caso italiano- problematiche e arretratezza culturale nei confronti della formazione professionale.

E' dentro questa cornice teorica generale che può essere letta e interpretata la storia più recente delle relazioni industriali italiane, anche per quello che, nello specifico, ha riguardato la concertazione delle politiche per la formazione professionale. Proprio intorno ai temi della formazione in questi ultimi anni si è consolidato fra le Parti sociali un senso comune che, sia tra persistenti diversità nella traduzione operativa e coerente dei principi generali, ha permesso il raggiungimento di numerosi Accordi, a tutti i livelli e in tutti i settori produttivi. Non meno vivace è stato il confronto bilaterale fra le Parti, sia a livello settoriale che interconfederale con la stipula di numerosi e importanti Accordi che, in qualche caso, hanno anticipato i Patti trilaterali e le riforme legislative che ne hanno fatto seguito, ed in particolare, sulla base di numerosi Documenti programmatici redatti in comune o separatamente, è possibile scorgere oggi una comune consapevolezza del valore in se della formazione professionale. Fra i principi condivisi possono annoverarsi : l'assunzione dell'intero arco della vita individuale come riferimento per le nuove politiche del lavoro, la centralità della formazione, promozione e qualificazione del capitale umano; la necessità di potenziare gli strumenti di politica attiva del lavoro, saldando orientamento, formazione e collocamento; la definizione di nuove regole e nuove mobilità per la gestione delle crisi produttive, rafforzando le tutele sul mercato del lavoro in termini di informazione e formazione; la consapevolezza di sistemi stabili, di confronto bilaterale e trilaterale, nell'ambito del principio di sussidiarietà nelle politiche del lavoro; la valorizzazione dell'approccio "*botton-up*" ascendente, in base al quale vengono privilegiate le sperimentazioni a livello locale e, comunque, più a ridosso dei luoghi in cui le *policies* agiscono i loro effetti maggiori [27]. Le tappe che scandiscono la maturazione di questi orientamenti e la loro metabolizzazione nel

[24] Paolo Sestito, *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è come sta cambiando,* Editori Laterza, Roma 2001, pp. 192-194.

[25] Marida Cavoli, *Nuove identità di lavoro. Tra mercati organizzazioni rappresentanza*, prefazione di Emilio Viafora, Ediesse, Roma, 2002, p. 34.

[26] si veda B. Busacca, *Customer satisfaction: un linguaggio organizzativo per il governo della complessità e la creazione di valore*, SDA, Bocconi, Milano, 1997.

[27] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, op. cit. , pp. 126-128.

corpo degli apparati associativi si collocano in un arco di tempo più che ventennale, in cui discontinuità e cesure si intrecciano, fra *stop and go*, con inerzie, convenienze e ostruzionismi più o meno ragionati. Il problema maggiore oggi, a livello normativo istituzionale è lo scarto tra la solennità degli enunciati e di certi slanci progettuali e la sostanziale modestia dei risultati concreti finora raggiunti [28]. Un altro aspetto problematico riguarda la reticenza nella valorizzazione delle risorse umane e in particolare della formazione nelle singole aziende, spesso evidente, che si traduce in strategie monche [29] che mai corrispondono alle esigenze prospettabili, in molte aziende questo, si è tradotto in impoverimento delle suddette risorse, lasciando alla sola formazione lavoro, ma sarebbe più opportuno chiamarla imitazione "*on the job"*, la qualità della formazione. Tali problematiche non sono assenti nei grandi gruppi, figuriamoci nelle piccole e micro imprese, quelle dei nostri distretti industriali ad esempio, se è vero infatti che si sono imposti all'attenzione per produttività, inventiva e anche per la capacità di organizzarsi e radicarsi nel territorio, spesso hanno evidenziato carenze per quanto riguarda le risorse umane che a vari livelli e gradi risultano oggi indispensabili. Le imprese crescono in azione sinergica con il distretto, in relazione a ciò che trovano in esso poiché le risorse interne sono limitate. Infatti se da un lato la crescita dell'impresa è favorita da aspetti competitivi e di selezione, dall'altro le modalità in cui questa si realizza dipendono dall'accoppiamento delle variabili socio-culturali (valori, istituzioni, sapere diffuso) con quelle economico produttive (disponibilità di capitale, sapere scientifico ecc.) collocate nello spazio e nel tempo [30]. Anche se è vero che una spinta generale all'innovazione sia riscontrabile un po' ovunque, basti pensare a quelle piccole aziende a conduzione familiare che hanno aderito alla cosiddetta rivoluzione della qualità, che molte medie imprese divengono formidabili trascinatrici dell'intero distretto, è anche vero che i mutamenti interazionali, multimediatici e gli spazi di informazione e comunicazione orientati alla costruzione e alla condivisione del sapere, che costituiscono solo la parte emergente, visibile, dei mutamenti organizzativi, costituiscono un possibile pericolo di allontanamento dal tradizionale vincolo del territorio e del conseguente radicamento locale [31]. Molte sono infatti quelle imprese che accettano cambiamenti ma in continuità culturale con i valori della propria organizzazione senza quindi rotture o ristrutturazioni totali,

quando essa stessa non adatta i nuovi paradigmi produttivi alla sua azione sul mercato [32]. I nuovi saperi divengono codificati e le risorse umane che possano sostenerli, nelle figure di *manager*, tecnici, e operai qualificati, provengono generalmente dal distretto stesso ma con esperienze formative, universitarie e

[28] Ibidem, pp. 123-128.

[29] Ibidem, p. 128.

[30] Patrizia Zangoli, *La media impresa <Distrettuale> fra tradizione e innovazione,* a cura Gioacchino Garofoli, *I livelli di governo delle politiche di sviluppo locale,* in Giacomo Becattini, Marco Bellandi, Gabi Dei Ottavi e Fabio Sforzi (a cura di), *Il Caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea,* op. cit. , p. 261.

[31] Ibidem, pp. 281,282.

[32] Gioacchino Garofoli, *I livelli di governo delle politiche di sviluppo locale,* in Giacomo Becattini, Marco Bellandi, Gabi Dei Ottavi e Fabio Sforzi (a cura di), *Il Caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea,* Rosenberg & Sellier, Torino, 2001, pp. 213-234.

lavorative esterne. Un fattore ulteriore da non sottovalutare sarà, ed è oggi, quello dei soggetti destinatari della formazione che spesso sono molto diffidenti riguardo alle ore spese per essa in aula ma anche a quelle "*on the job* [33]*",* in quanto tese a correggere o a mutare operazioni e metodi consolidati, e anche a ridefinire la percezione di sé all'interno dell'azienda e di conseguenza anche la propria identità. Da uno studio dell'ISFOL su "*Domanda e offerta di formazione permanente*" del 2002, emerge, infatti, che nel nostro paese il sessanta per cento della popolazione in età lavorativa possiede solo il titolo di licenza elementare o media, non naviga in *internet* e non partecipa ai processi di formazione continua. Solo il diciassette per cento degli adulti ha svolto un'attività di formazione negli ultimi due anni e una quota ancora troppo consistente di giovani lascia il sistema formativo senza aver conseguito un diploma o una qualifica professionale. Lo studio mette in luce il ritardo dell'Italia rispetto agli obiettivi posti dall'Unione Europea [34].

I libri di sociologia del lavoro italiani infatti confermano che la maggior parte dei lavoratori occupati stabilmente sono in prevalenza uomini adulti, capo famiglia che in genere costituiscono i "*core-workers"* delle imprese e in minoranza giovani, "*contingent-labor"* il cui il concetto di appartenenza all'azienda, sia in termini culturali, sia professionali che di durata delle prestazioni è molto soggettivo e in molti casi debole [35], per loro è molto più familiare un percorso lavoro-formazione-lavoro, e nel prossimo futuro lo sarà l'alternanza scuola-formazione-lavoro.

Questi scarti sono ben evidenti nei testi contrattuali degli ultimi anni dei quali tratterò più avanti. Anche le organizzazioni sindacali manifestano ritardi gravi e un disimpegno ancora troppo diffuso nei confronti della formazione, cosa si intende per Patto formativo? quale è il livello ottimale a cui rapportarlo, nell'azienda e nel territorio? quali ne sono i contenuti fondamentali? quale il giusto *mix* di competenze specifiche e trasversali? e soprattutto, come far emergere questa tematica nel concreto svolgersi della ordinaria pratica contrattuale che non li confini alle sole pratiche emergenziali di crisi [36]? Il compito del sindacato, soprattutto nelle sue articolazioni settoriali e nelle specifiche realtà aziendali sarà quindi molto complesso, con strategie legate all'azione per Accordi ma come dimostra la Lettera Unitaria su formazione professionale [37], per fare un esempio concreto, inviata dalla Segreteria Nazionale della FIOM-CGIL alle proprie strutture regionali e territoriali, il cammino è molto propositivo, e lungo. In essa si richiedono i nominativi dei soggetti facenti parte delle Commissioni paritetiche provinciali da

[33] Giovanni Ghiotto, *La formazione per l'impresa. Manuale per consulenti e formatori*, Franco Angeli, Milano, 1998, pp. 52-56.

[34] Smile 3, materiali citati in Internet, URL: < http:/www.smile.it.week/index.htm >, 4/11/04.

[35] P. Minguzzi, *Deregolazione del mercato del lavoro e occupazione: i nuovi dubbi dell'OCS*E, Sociologia del lavoro, n. 78, e n. 79, 2000.

[36] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* op cit. , pp. 7, 8.

[37] Fiom-Cgil, prot.:gc/11/04-1569, Roma, del 22 luglio 2004.

coinvolgere nel programma di lavoro nazionale di formazione professionale e sempre in tale lettera viene fatto un appello affinché i nuovi strumenti formativi siano effettivamente concordati sia negli scopi che nella gestione e non appaltati semplicemente alle imprese. Se andiamo a contemplare la Contrattazione della piattaforma di secondo livello [38], quindi sempre per quanto riguarda il settore metalmeccanico e il suo passato prossimo, le commissioni paritetiche in tutti gli Accordi offrono solo generiche indicazioni sulla formazione e soprattutto riguardano i temi già dibattuti della Qualità, Sicurezza e sull'uso delle 150 ore; alcuni la collegano alla necessità di intervento sulle professionalità, altri collegandola alle modifiche organizzative delle aziende; in nessun Accordo esiste un Piano di formazione già contrattato, solo il comune impegno per riuscire a ottenere da parte delle aziende il finanziamento. E ancora la FIOM, al suo XXIII° Congresso nazionale del 2004 tratta la formazione e il diritto allo studio partendo dai modelli organizzativi e dei processi produttivi che rendono indispensabile un'attività di formazione continua capace di rafforzare le conoscenze e le competenze del lavoratore sia nell'impresa che nel mercato. L' intervento negoziale è finalizzato a garantire a tutti l'accesso ai programmi di formazione, che devono però trovare continuità nei percorsi di crescita professionale [39]. Questo punto sembra piuttosto ambiguo da interpretare in quanto viene trascurata l'eventualità di poter esercitare il diritto ai Piani formativi individuali. Inoltre viene ribadita la necessità di rafforzare ed estendere gli strumenti per rendere effettivo il diritto allo studio, a partire da forme di riduzione e rimodulazione degli orari il più possibile rispondenti alle esigenze individuali. Molti delegati, rappresentanti delle RSU delle singole aziende, non conoscono affatto o solo sommariamente l'esistenza dei Fondi interprofessionali, sarà compito di tutti gli organismi preposti ad occuparsi della diffusione e sensibilizzazione sui temi della formazione ovvero delle Segreterie nazionali dei sindacati in genere, anche attraverso Agenzie di formazione come *SMILE* e delle strutture impegnate attivamente come ad esempio il Dipartimento Formazione e Ricerca della CGIL. La diffusione delle informazioni diventa anche per il sindacato fondamentale perché vista la mole dei già citati Accordi, Patti, tra Intese unitarie o meno a livello nazionale e bilaterale o trilaterale, si rischia di perdere continuità con la base, cioè con gli iscritti e con i delegati. Sarà compito dei sindacati assicurarsi costantemente che nei meccanismi di ripartizione delle risorse, che consistono nello 0,30% del Monte salari versato all'INPS dalle imprese associate al Fondo, siano chiari i criteri di finanziamento, in previsione anche dei raccordi con la programmazione regionale e provinciale che ha portato a considerare quelli più recenti come multilaterali[40].

Una questione si presenta cruciale e sarà un ulteriore indicatore della qualità della formazione continua in Italia, mi riferisco a quelle micro-imprese, dove il sindacato è completamente assente, dove non esistono

[38] *La contrattazione di secondo livello nei grandi gruppi 1999-2000,* numero 0, Meta edizioni, Roma, settembre 2001.

[39] Si veda: *La sintesi dei documenti del XXIII Congresso Nazionale della FIOM-CGIL* nelle sue due principali correnti, ovvero *Le ragioni del Sindacato* e *Valore e dignità al lavoro, luglio 2004.*

[40] Si veda Saul Meghnagi (a cura di), *Una negoziazione complessa. Attori, metodi, conoscenze. La dimensione sociale della contrattazione,* Ediesse, Roma 2001, p. 117.

contratti aziendali integrativi e tanto meno il CCNL costituisce una tutela e una risorsa per i lavoratori, in quelle imprese dove l'illegalità, dove lavoro sommerso ed erosione dei diritti, costituiscono quasi per intero la sola realtà quotidiana; dove l'unica figura riconosciuta sia a livello formativo che contrattuale è quella del datore di lavoro, padre e padrone. Queste realtà sono tutt'altro che marginali nel nostro capitalismo definito flessibile [41] e riguardano maggiormente le persone escluse dai circuiti formativi, oggi abbiamo una nuova riforma scolastica, nuovi strumenti di alternanza scuola, lavoro e formazione e altri nuovi mezzi riguardanti il collocamento e la certificazione delle competenze contemplati nel Patto per l'Italia ma saranno sufficienti? O rimarranno invece strumenti per molti ma non per tutti? Saranno misure efficaci per ridimensionare fenomeni come il "familismo" [42] nella sua accezione negativa, ovvero quando si chiude a riccio alle Istituzioni, ai saperi codificati che non siano quelli tramandati di generazione in generazione e si apre a forme di lavoro nero e a condizioni lavorative in assenza di sicurezza. Se è vero infatti che le medie imprese hanno accettato o comunque interpretato il cambiamento ciò non è altrettanto, o completamente vero per le micro imprese. Il "nanismo" [43] delle imprese italiane certo non giova alla necessità di capitali da investire in ricerca e sviluppo, cioè in quelle innovazioni economicamente trasversali che naturalmente necessiterebbero anche di un sistema bancario efficiente e sensibile ad offrire servizi finanziari sofisticati, in modo chiaro e trasparente, anche a piccoli imprenditori. Purtroppo solo la presenza di nuclei di grande e media impresa possono permettersi di investire in sviluppo e ricerca, questo non è avvenuto diffusamente in passato e viene ulteriormente mortificato oggi dall'esigenza di raggiungere i parametri di *Maastricht* e dall'avvento dell'Euro.

1.3 - Verso il Lifelong Learning : La nuova società dei saperi tra Welfare e politiche attive del lavoro.

Anche la Commissione europea si sta dedicando alla definizione di nuove politiche industriali e quindi anche al problema costituito dall'ottenimento di una società più competitiva, coesa, scolarizzata e occupabile. Il Consiglio Europeo di Berlino del 24-26 marzo del 1999 assegnò duecentotredici miliardi di euro per i Fondi strutturali come risultato di una lunga negoziazione della Commissione europea nell'ambito del cosiddetto pacchetto di riforma Agenda 2000 del 1998 e che vide coinvolto anche il

[41] Richard Sennett, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale,* Milano, Feltrinelli, 1999, p. 158

[42] Giacomo Becattini, *Metafore e vecchi strumenti. Ovvero: della difficoltà d'introdurre "il territorio" nell'analisi socioeconomica,* in: G.Becattini, M. Bellandi, Gabi Dei Ottati e F. Sforzi, *Il Caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea,* op. cit. , pp. 9-27.

[43] S. Bruno, *La flessibilità. Un concetto storicamente ed analiticamente contingente,* in Quaderni di economia del lavoro/41-42 diretti da L.Frey, op. cit. , pp. 31,32, 44-46.

Consiglio europeo, espressione delle istanze degli Stati membri, e il Parlamento europeo [44]. Tale processo di negoziazione doveva tenere presenti tra molte variabili anche quelle introdotte dalla revisione del 1997 del Trattato dell'Unione (es. l'allargamento dell'Unione ai paesi candidati). In uno spirito di continuità i regolamenti d'attuazione dei Fondi per il 2000-2006 sono stati redatti partendo dagli stessi principi di concertazione, programmazione, sussidiarietà, *partnerschip* e addizionalità che avevano animato la precedente riforma del 1993 per il periodo di Programmazione del 1994-99. Gagliardi in ***Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo sociale europeo*** afferma : <<Importante è sottolineare che per il principio di programmazione, vengono parzialmente riviste le procedure, si mantiene il processo di presentazione degli Stati membri dei Piani di sviluppo i quali però possono essere sottoposti alla Commissione solo se preventivamente discussi e approvati dalle Parti sociali. Nel caso delle politiche per le risorse umane finanziate dai Fondi, esse devono dimostrare la loro coerenza rispetto alle indicazioni di indirizzo politico contenuto in un documento *ad hoc,* denominato "Quadro di riferimento in materia di sviluppo delle risorse umane", non richiesto nelle passate programmazioni deve essere presentato con l'Obiettivo 3 o se presente solo l'Obiettivo 1 in questo. Compito di questo Piano è di illustrare le strategie prescelte per l'attivazione degli interventi dei Fondi strutturali a migliorare i sistemi d'istruzione, formazione e accrescimento dell'occupazione, in relazione alle scelte espresse nei Piani d'azione nazionali. Tali Piani danno luogo a Documenti di programmazione che, articolati in Assi prioritari, assumono le vesti di Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) e Programmi operativi (PO) o, in base a certe condizioni (programmi riferiti ad aree diverse da quelle espresse dall'Obiettivo 1) e scelte dalle autorità nazionali, di Documenti unici di programmazione (DOCUP). In sintesi tutto il processo di programmazione della riforma sembra apparire finalizzato ad una logica di tipo *top down* con i documenti sopra rammentati e ad una logica *bottom up* essendo azioni espressione della progettualità e l'impegno dei soggetti attivi sul territorio. Con il concetto dell'addizionalità si ribadisce che i Fondi non sono sostitutivi ma integrativi delle spese pubbliche >>[45]. Per permettere ciò i Fondi sono suddivisi in Obiettivi, per quanto riguarda l'occupazione e la crescita professionale, l'Obiettivo 3 si affida per le risorse finanziarie al solo Fondo Sociale Europeo, nel quale si fa riferimento ad un sistema di formazione continua in grado di garantire e sostenere le politiche attive del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, in particolare di lunga durata; modernizzare e adattare i sistemi educativi e formativi ai mutamenti della domanda di lavoro affinché intervenga lungo la vita lavorativa degli individui; combattere l'esclusione sociale, rinnovando l'impegno verso condizioni di uguaglianza nell'accesso al mondo del lavoro; accompagnare i mutamenti economici e sociali con un miglioramento delle competenze della forza lavoro e con un'innovazione ed adattabilità nell'organizzazione del lavoro,

[44] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo sociale europeo*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 51, 52.

[45] Ibidem, pp. 53-58.

sostenere lo spirito dell'imprenditorialità e tutte quelle iniziative che agevolino la creazione di posti di lavoro; sostenere le pari opportunità tra gli uomini e le donne[46]. Il Piano italiano per l'Obiettivo 3 focalizza l'attenzione sulla mancanza nel nostro Paese di un sistema organico di formazione per l'adattabilità dei lavoratori alle continue nuove necessità produttive [47]. Gli strumenti di sostegno pubblico agli interventi di formazione continua in Italia, nella loro fase sperimentale, possono essere classificati in: a) interventi cofinanziati dal FSE; b) in azioni finanziate dalle Circolari attuative della Legge n. 236 del 29/marzo/1993 [48]; c) in sostegno ai Congedi per la formazione continua previsti dalla Legge n. 53/00 [49]; d) nei meccanismi premiali previsti dall'Articolo 4 della Legge n. 383 del 18/05/01 (Tremonti bis) [50]; e) nelle azioni dei Fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua previsti dalla Legge 196 del 24/06/97 [51] dei quali abbiamo visto una prima attuazione con la Circolare n. 65/99 [52] con la quale si è anche proceduto a dare una prima definizione di Piano Formativo, inteso come un " Programma organico di azioni formative concordato tra le Parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali o territoriali individuali". Tutto ciò è avvenuto in stretta relazione e complementarietà con il Dipartimento Formazione Continua dell'ISFOL e sono stati finanziati con le risorse stanziate con la Legge n. 236/93 (Circolare n. 92/00) [53], con la Legge n. 388/00 [54] (Decreto direttoriale n. 511/01) [55] e con il Fondo Sociale Europeo Obiettivo 3 (che sostituisce i vecchi Obiettivi 3°4) [56] e Obiettivo 2 (*ex* 2 e 5b) per le aree in fase di mutazione socio economica o di in situazione di crisi . Per velocizzare il processo di programmazione, come dicevamo sopra, gli Stati membri possono presentare all'Unione un Documento Unico (DOCUP) che contiene sia le informazioni del Piano di sviluppo che le Domande di contributo del Programma

---

[46] Ibidem, pp. 53-58.

[47] Gianfranco Coronas, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali,* Saul Meghnagi (a cura di), Collana formazione, Ediesse, Roma, 2003, pp. 83, 98,99,100, 105, 128.

[48] Decreto Ministeriale 11/settembre/95, pubblicato in (GU, n. 184), dello 08/agosto/1995.

[49] Pubblicata in (GU, n. 272) del 21/novembre/2000. La Legge 53/00 tratta i problemi derivanti dalla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Con tale legge l'Italia ha recepito la Direttiva europea 96/34/CE ed ha aggiornato la normativa nazionale prevista dalla Legge 1204/71.

[50] Pubblicata in (GU, n. 284), del 24/ottobre/2001.

[51] Pubblicata in (GU, n. 154), del 04/luglio/1997.

[52] Pubblicata in (GU, n. 135), del 12/agosto/1999. Con tale Circolare il Ministero del Lavoro ha inteso avviare, in via sperimentale, le Azioni di sistema previste dai Piani formativi di cui agli Accordi sottoscritti tra Governo e Parti sociali il 24 settembre 1996 (Accordo per il lavoro), e il 22 dicembre 1998 (Patto per lo sviluppo e l'occupazione).

[53] Pubblicato in (GU n. 12) del 15/gennaio/2002. In attuazione di quanto previsto dall'Articolo 4, Comma 1A , del Decreto Legge n. 346 del 24/11/00.

[54] Pubblicato in (GU n. 302), del 29/dicembre/2000

[55] Si veda in Internet, URL: <http://www.ebat.tn.it/0,30/formazione%20continua/normativa%20italiana%20formazione%continua/236/circolare511.pdf>, 22/09/2004.

[56] Ires, *Il monitoraggio dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Un'indagine esplorativa,* dicembre 2002, pp. 3, 4.

operativo [57]. I Programmi Operativi possono essere a titolarità nazionale (PON) o regionale (POR) ed usufruiscono delle risorse di uno o più Fondi strutturali [58]. Oltre a descrivere Assi e Misure i PO contengono un Piano finanziario indicativo, che precisa per ciascun Asse e per ogni anno la dotazione prevista. Gli interventi previsti dal PO sono ulteriormente dettagliati in un Complemento di programmazione, nel quale vengono specificate le Azioni relative ad ogni Misura, con l'indicazione delle relative risorse e delle categorie di beneficiari finali. I Programmi Operativi Nazionali sono stati formulati con la partecipazione attiva delle Regioni [59]. Il coinvolgimento delle Regioni è garantito anche nella fase attuativa; sono state individuate, infatti, forme di attuazione concertata per garantire il coordinamento degli interventi e il rispetto delle competenze definite dalla normativa nazionale [60]. I Programmi Nazionali, d'altra parte, a differenza dei POR, prevedono, prevalentemente la realizzazione di Azioni di sistema, ovvero di interventi di indirizzo, orientamento e coordinamento gestiti a livello nazionale e rivolti principalmente alle Regioni [61]. Le azioni di sistema concorrono alla progettazione e alla messa a punto di Azioni trasversali, che possono poi trovare sviluppo e diffusione nella programmazione regionale. Per quanto riguarda l'Obiettivo 3, del quale ho già accennato, le priorità globali espresse nel nostro paese sono le seguenti: contribuire all'occupabilità dei soggetti in età lavorativa con la messa a regime dei nuovi servizi per l'impiego (SPI), e attraverso politiche attive per la prevenzione della disoccupazione; promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro di persone esposte a rischio d'esclusione sociale; sviluppare un'offerta di istruzione e formazione professionale e orientamento che consenta percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita attraverso un effettivo innalzamento della qualità dell'offerta formativa (ad es. accreditamento enti erogatori, Certificazione delle competenze e crediti formativi, uno sviluppo di filiere di formazione superiore, la costituzione di un sistema di formazione permanente, riordino dei Cicli scolastici); sostenere le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, promuovere la competitività e crescita dell'imprenditorialità, sviluppare la qualità delle risorse umane nei settori della ricerca e tecnologia, rimodulare gli orari e riorganizzare i processi produttivi e del mercato del lavoro; migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mondo del lavoro, avvicinandole al mercato, accrescendo le potenzialità delle imprese femminili, in direzione di un ottica di "*mainstreaming*" [62]. Inoltre

---

[57] Gianfranco Coronas, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali,* op. cit. , pp. 105-108.

[58] *Programmi Operativi Nazionali,* materiali citati in Internet, URL: <http://www.welfare.gov.it.EuropaLavoro/programmazioneFSE/FondiStrutturali/Default.htm>, 5/11/2004.

[59] Ibidem, op. cit.

[60] Si veda, l'Agenda Sociale Europea, punto E del primo orientamento, *Miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione,* approvata dal Consiglio di Nizza del dicembre 2000

[61] *Programmi Operativi Regionali,* materiali citati in Internet, URL: <http://www.welfare.gov.it.EuropaLavoro/programmazioneFSE/FondiStrutturali/Default.htm>, 5/11/2004.

[62] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , p. 144.

nei processi formativi, coinvolgere le Parti sociali, mediante lo sviluppo del "partenariato" [63] tra datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori e dare nuovo impulso a tutto il mondo dell'istruzione e formazione [64]. Le Azioni da realizzare per i suddetti Assi, più strettamente legate ad Obiettivi specifici sono: combattere la disoccupazione di giovani e adulti attraverso l'informazione e l'anticipazione delle tendenze del mercato del lavoro e delle esigenze di qualificazione professionale, la formazione e la riqualificazione professionale, le attività di orientamento e di consiglio, l'assistenza che consenta di migliorare e di sviluppare adeguati sistemi di formazione; inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata; per la promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso del lavoro, favorire il primo inserimento nel mondo del lavoro o reinserimento per i soggetti a rischio d'esclusione sociale; per la costituzione di un sistema di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione, promuovere un'offerta di formazione superiore adeguata, promuovere la formazione permanente, sostenere le politiche di rimodulazione degli orari di flessibilizzare il mercato del lavoro e di una priorità di formazione continua verso le piccole e medie imprese (PMI) e della Pubblica Amministrazione (PA), sostenere l'imprenditorialità nei nuovi bacini d'impiego, sviluppare il potenziale umano nei settori di sviluppo tecnologico [65]. Una particolarità dell'imprenditorialità nel nostro paese sono appunto le PMI. La nuova programmazione dei Fondi vede l'Obiettivo 1 promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo [66], ridurre i finanziamenti, mentre all'Obiettivo 3 (il quale mira a realizzare tutta una serie di azioni atte a rendere più efficaci gli interventi di formazione e lavoro è prevista una struttura di coordinamento e formazione di esperti delle Parti sociali attraverso gli Organismi bilaterali e gli Osservatori, delle Regioni attraverso funzionari, formatori inseriti in organismi di analisi e di ricerca, del Ministero del Lavoro, delle imprese o strutture consortili nei settori addetti allo sviluppo delle risorse umane, di strutture di informazione e servizio alle Imprese), è destinato un finanziamento maggiore. [67]

Il Docup-Obbiettivo 3 nel nostro Paese, (oltre che dal FSE può interessare anche e discrezionalmente il FESR) , si divide in Sottoprogrammi multiregionali di cui è Titolare il Ministero del Lavoro,[68] mentre ogni Regione o Provincia autonoma è titolare di un Sottoprogramma strutturato anch'esso secondo i tre Assi (Obiettivi) sopra elencati. I Sottoprogrammi sono: a) azioni innovative; b) riqualificazione e conversione

---

[63] Gianfranco Coronas, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali,* op. cit. , p. 57.

[64] Si veda Jacques Delors, *Libro bianco della Commissione europea, Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo,* del 1993, Bruxelles, 2004.

[65] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , pp. 59-71.

[66] Ibidem, pp. 107-108.

[67] Si veda il *Vademecum per i Piani e i Documenti di programmazione dei Fondi Strutturali, per il 2000-2006* della Commissione europea, D. Regio, Bruxelles, settembre 1999°.

[68] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , p. 112.

degli occupati; c) rafforzamento dei sistemi [69]. Per quanto riguarda gli Obbiettivi nelle Regioni interessate, le priorità sono le seguenti: favorire la stabilità e sostenere la crescita dell'occupazione, rafforzare il potenziale umano in materia di ricerca, di scienza e di tecnologia, migliorare e rafforzare i sistemi di insegnamento e di formazione, contribuire allo sviluppo attraverso la formazione dei funzionari della Pubblica Amministrazione. Le attività di orientamento e assistenza divengono importanti così come l'adeguamento delle conoscenze e la formazione [70]. Secondo Coronas, in Italia una prima attuazione delle politiche di formazione per gli occupati si è avuta tardivamente, dal 1997, in via sperimentale come nel caso della Toscana il cui progetto "Innovazione formativa a sostegno del lavoro" garantisce la formazione individuale dei lavoratori attraverso procedure innovative come i conti correnti per la formazione dei lavoratori dipendenti, o attraverso buoni studio e *voucher* ; altre Regioni hanno invece inserito gli interventi di formazione nella programmazione ordinaria del FSE come in Piemonte, Liguria, Emilia Romagna. Altre situazioni esempio il Lazio non ha visto nessun tipo di programmazione visto la carenza di domanda. Si tratta comunque di una serie di interventi che per loro natura rappresentano il frutto del dialogo sociale e che hanno riguardato situazioni-problema aventi i seguenti temi: I Patti Territoriali, i Contratti d'area, i Contratti di quartiere, lo Sportello Unico per le attività produttive, decentramento e riforma dei Servizi per l'impiego , i bilanci degli Enti Locali , le politiche per la sicurezza nelle città, la riforma dei sistemi educativi [71].

Per quanto riguarda i POR nel nostro paese hanno intrecciato, in stretta connessione all'Obiettivo 3 de FSE un'attenta riflessione sulle riforme del collocamento verso i nuovi Centri per l'impiego.

I PON coordinano le Azioni (che vengono dette di Sistema) e la loro programmazione a livello sovra regionale, affidati al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale essi si preoccupano di vagliare lo spirito di convergenza delle tematiche di convergenza nazionale espressi nei POR e quindi nel QCS, ma l'avere diviso le risorse da destinare alle Regioni crea naturali conflitti e particolarmente problematico è stato anche il confronto sulle modalità attuative delle procedure di accesso al FSE per le quali la Commissione prevedeva procedure "aperte" di affidamento che avrebbe visto le Amministrazioni Pubbliche nazionali finanziare e prendersi la responsabilità totale della gestione e erogazione lasciata ai Servizi sociali e soggetti privati [72]. La soluzione è stata quella di ricorrere all'avviso pubblico di selezione dei progetti dei formazione relativi al FSE , prima di erogare i finanziamenti con tempistiche diverse da Regione a Regione [73].

---

[69] Alla formazione continua nel Sud il FSE contribuisce attraverso l'Asse 7.3 del Quadro Comunitario di Sostegno dell'Obiettivo 1.

[70] Gianfranco Coronas, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali,* op. cit. , pp. 92, 95.

[71] Ibidem, pp. 126,127.

[72] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , pp. 189-205.

[73] Ibidem, pp. 184,185.

Le lungaggini burocratiche ed i finanziamenti per la formazione, le cui modalità sono espresse dall'Articolo 87 [74] del Trattato sugli Aiuti di Stato (Trattato che istituisce la Comunità europea di Roma nella sua ultima versione consolidata di Amsterdam) [75], nel quale si assegnano gli aiuti senza distinguere tra piccola e media impresa (e con una serie di limiti legati agli interventi formativi e loro compatibilità con gli Obiettivi), hanno creato difficoltà che tutt'ora non hanno permesso lo sviluppo di un sistema di formazione continua dei lavoratori [76]. Altre questioni di particolare interesse, per l'oggetto del mio lavoro sono i Piani di formazione individuali nei Fondi interprofessionali per la formazione continua, le nuove regole dell'apprendistato e la nascita delle Imprese formatrici scaturite dalla Riforma della scuola Moratti e contemplate anche dalla Legge 30 [77], i Centri territoriali per l'educazione permanente degli adulti (CTP) e la riforma del collocamento. Tutte queste novità introdotte nel nostro Paese sono oggetto di attente riflessioni e tutte orientate allo scopo di costruire una rete formativa, di supporto e in accoglienza anche delle nuove normative europee, con cui rendere lustro e gloria alla "professionalità".
Anche per il periodo 2000-2006 vengono realizzati i programmi di Iniziativa comunitaria (PIC) [78] cioè interventi d'assistenza ai Fondi, di cui la Commissione europea è investita della definizione del campo d'applicazione e delle modalità d'attuazione mentre il coordinamento è di competenza degli Stati membri. Le Iniziative sono anch'esse tre [79]: l'Iniziativa *LEADER* + , dedicata al tema dello sviluppo rurale; l'Iniziativa *INTEREG III* , di competenza del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); l'Iniziativa *EQUAL,* il cui finanziamento è affidato al FSE (in continuità con le vecchie iniziative Occupazione e *ADAPT*) contro ogni forma di disuguaglianza e di discriminazione presenti sul mercato del lavoro [80]. A parte possiamo porre l'iniziativa denominata *URBAN* finanziata dal FESR [81], l'unica iniziativa PIC a porsi in diretta continuità con la passata programmazione atta a sostenere lo sviluppo economico e sociale delle città e zone urbane in crisi [82].

[74] In relazione al FSE, pubblicato in (GU n. 213), del 13/agosto/1999.

[75] Il riferimento è alla "Disciplina sugli aiuti di Stato destinati alla formazione, n. 89/C 343/07 pubblicato su (GUCE C343/10) del 11/novembre/1998 e dal Regolamento di esenzione n. 68/2001 della Commissione del 12/gennaio/2001 relativo all'applicazione degli Articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione.

[76] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , pp. 178-189.

[77] Pubblicata in (GU n. 44) del 23/febbraio/2000.

[78] Ibidem, pp. 71-75.

[79] Nella programmazione del 1994-1999 erano tredici.

[80] Si veda a proposito la Comunicazione agli Stati membri del 5 maggio 2000 sugli orientamenti per *EQUAL, (*GUCE 2000/C172/02).

[81] I primi due Fondi Strutturali infatti sono a carattere regionale, il FSE ha invece carattere orizzontale.

[82] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , p. 74.

1.4 - Stagione di riforme istituzionali.

La storia italiana recente vede il mondo politico impegnato nelle riforme costituzionali in senso federalista e quindi nuovi poteri finanziari acquisteranno le Regioni e le Province acquisteranno potestà per quanto riguarda la funzione di coordinamento sul territorio di sviluppo e integrazione fra i vari soggetti, quindi questo vale anche per la programmazione e l'offerta formativa, nuovi ruoli saranno chiamati ad adempiere i Comuni.

Nel novembre del 2001 è infatti entrata in vigore la Legge 18 ottobre 2001, n. 3 [83] di riforma del titolo V parte II della Costituzione [84].

La formazione professionale è da tempo in mano alle Regioni, alla fine del 1999 è infatti intervenuto un Decreto legislativo, il 469/97 [85],una delle Leggi Bassanini [86], che ha trasferito dal Ministero del Lavoro alle Province tutta la materia che riguardava il vecchio Collocamento, le politiche del lavoro e la riforma di questo modello integrato con le politiche formative, che ha dato i natali ai Centri per l'impiego ispirandosi ai principi della sussidiarietà (che significa mettere il cittadino in condizioni di ricevere risposte dalla pubblica amministrazione rivolgendosi a ciò che essa offre di più prossimo, es. Comune, Province, Enti locali. La Legge del 15 marzo del 1997 n. 59 [87] (Legge Bassanini) ha segnato l'avvio del processo, a Costituzione invariata, di conferimento di funzioni e compiti amministrativi statali a favore delle Regioni e degli Enti locali, denominato federalismo amministrativo. In aggiunta alla sussidiarietà sono stati emanati altri principi fondamentali come quello di efficienza ed economicità, omogeneità nelle funzioni da svolgere, responsabilità, adeguatezza e unicità dell'amministrazione, capacità di differenziazione finanziaria, autonomia organizzativa e regolamentare [88]. Con il Decreto n. 281/97 [89], uno dei primi attuativi della Legge 59/97 [90], sono state potenziate le funzioni della Conferenza Stato-Regioni quale importante sede di concertazione, ove avviene il loro coordinamento in relazione anche con l'attività di Enti e soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse e aventi rilevanza nell'ambito territoriale. Sempre secondo tale legge, un ulteriore ruolo della Conferenza

---

[83] Pubblicato in (GU n. 284) del 24/settembre/2001.

[84] Si veda Claudio Tagliaferro (a cura di), Dirigente Area Studi Istituzionali e Normativi, ISFOL, Formazione, Istruzione e Lavoro., *Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, ISFOL, Franco Angeli, Milano 2003.

[85] Pubblicata in (GU n. 340), del 19/novembre/1997.

[86] Claudio Tagliaferro (a cura di), *Gli assetti istituzionali e organizzativi delle Province italiane in tema di formazione, lavoro, istruzione e politiche sociali. Rilevazione nelle Province delle Regioni a Statuto ordinario e approfondimento di cinque casi*, ISFOL, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 19-28.

[87] Pubblicata in (GU, n. 63), del 17/marzo/1997.

[88] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo*, op. cit. , pp. 52-56.

[89] Pubblicata in (GU n. 202), del 30/agosto/1997, e (GU n. 217),del 17/settembre/1997.

[90] Pubblicata in (GU n. 63), del 17/marzo/1997.

Stato-Regioni è quello delle politiche per l'impiego, allo Stato resta un generale potere di indirizzo, promozione e coordinamento in materia di collocamento e politiche attive per il lavoro. A tale scopo, per facilitare la circolazione di informazioni e raccolta dati i servizi per l'impiego possono usufruire di un sistema integrato definito Sistema Informativo Lavoro (SIL), coordinato dal Ministero del *Welfare* e cogestito da Regioni ed Enti Locali [91].

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione pone in essere quindi equilibri del tutto nuovi ma il rischio è di passare da un centralismo statale ad uno regionale che non risolva, in Italia, i problemi di "interpretazione" delle leggi e che si costituisca impalcature per numerose e meravigliose nuove architetture senza accompagnarle con i fondi necessari che siano effettivamente erogati. Per fare solo un esempio c'è una legge nazionale, la Legge112/98 [92] che dice che le Province sono luogo di integrazione tra politiche attive del lavoro, formazione, orientamento e collocamento, a seguito di questo nel Lazio la Legge regionale 38/98 [93] ha invece, di fatto, attuato una tripartizione di competenze, uno smembramento che ha visto il collocamento assegnato alle Province, una parte delle politiche attive alla Regione, l'orientamento ai Comuni [94]. Una sottospecificazione di tale legge poi ha suddiviso ulteriormente per cui l'Orientamento al lavoro va ai Comuni, l'Orientamento alla formazione invece alle Province! [95]. Nei testi della nuova Costituzione si evince come le Regioni vengano insignite di forti responsabilità, per la formazione professionale il nodo giuridico più rilevante è quello della definizione dei livelli essenziali della prestazione concernenti i diritti civili e sociali, perché è attraverso la competenza su questo punto che lo Stato può re-intervenire in materia di competenza esclusiva regionale. Due temi molto delicati sono la materia dell'Accreditamento delle strutture formative e la Certificazione delle competenze [96], quanto lo Stato in materia di livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti civili e sociali, può interagire con la competenza regionale?

A questo aspetto problematico se ne aggiunge poi uno parallelo ma altrettanto rilevante, il coordinamento tra le varie Regioni, più incisivo dal punto di vista del cittadino. Il pericolo è una grave disparità delle

[91] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , pp. 25-30.

[92] Pubblicata in (GU n. 116), del 21/maggio/1997.

[93] Pubblicata in (GU n. 277), del 27/novembre/2000.

[94] Si veda Gianni Olivia, *Esperienze regionali e provinciali,* in Claudio Tagliaferro (a cura di), *Formazione, Istruzione e lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione,* op. cit. , pp. 53-58.

[95] Si veda Giorgio Fanfani, Assessore Lavoro, Formazione Professionale, Provincia di Roma in, Claudio Tagliaferro (a cura di) *Formazione Istruzione e Lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione,* op. cit. , pp. 57-59.

[96] Il Ministero del Lavoro Ufficio Centrale, in adempimento a quanto previsto dall'Accordo Stato Regioni del 18 febbraio 2000, ha elaborato il D.M. 174/2001 che definisce le procedure per l'avvio di un sistema nazionale di certificazione di competenze nella formazione professionale, al fine di garantire la trasparenza dei percorsi formativi e di permettere la realizzazione delle "passerelle" tra i diversi sistemi. Sempre a garanzia della trasparenza in materia di certificazioni è stato inoltre istituito presso l'ISFOL, nel corso del 2002, il Punto Nazionale di Riferimento Italia in materia di certificazioni, così come previsto dalla Commissione europea in tutti gli Stati membri.

condizioni di cittadinanza. L'istruzione e la formazione, proprio per le finalità diverse loro proprie, debbono essere sistemi comunicanti, certamente organizzati per risultati omogenei, ma devono comunque garantire risposte di tipo diverso. Non aver ancora varato e precisato i meccanismi di accreditamento comporta che il rapporto istruzione e formazione rimane ancora incerto. Certo è poi che il principio di sussidiarietà, protagonista anche in Europa, pur legandosi a politiche attive del lavoro non deve venire meno (vedi lo 0,30 per cento del Monte salari) [97]. La creazione di un Osservatorio al cui funzionamento parteciperanno anche le Parti sociali sembra quantomeno opportuno. Insomma implementare il sistema delle tutele attive può dare luogo a qualche frizione sull'interpretazione delle competenze e anche danneggiare eventuali buoni risultati legislativi, basti pensare all'ammodernamento avvenuto nell'*ex*-collocamento e alla forse eccessiva "capacità" attribuita alle Regioni di definire lo Stato di disoccupazione involontaria, rimettendo loro l'onere del sistema previdenziale e della spesa. Le nuove norme che regolano la certificazione messa in capo agli Enti bilaterali e alle direzioni provinciali per l'impiego. L' impresa e il lavoratore potranno certificare, tranne eventuali rinunzie normative del prestatore d'opera, il proprio rapporto davanti apposite Commissioni, che qualificheranno così il rapporto stesso e il programma negoziale nel quale si concretizza. Gli effetti dell'accertamento, al fine di ridurre i possibili contenziosi, varranno anche verso terzi fino al momento in cui una sentenza non disporrà diversamente. In caso di controversia il tentativo di conciliazione andrà svolto esclusivamente in seno all'Ente che ha certificato il rapporto. Si tratta di processi difficilmente interpretabili che non possono risolversi in tagli alla spesa pubblica e non possono essere caricati sulla fiscalità generale dall'oggi al domani, ma non possono neppure essere liberalizzati per intero e lasciarli quindi gravare sulla spesa pubblica centrale [98]. Altro punto fondamentale è quello dell'ordinamento dell'Istruzione scolastica (Capo III) che difatti con la Legge 59/97 al fine della sua ottimizzazione, per quanto riguarda cioè risorse, strutture e tecnologie in raccordo anche al contesto territoriale aveva previsto iniziative di partecipazione delle istituzioni a programmi nazionali, regionali o comunitari e nell'ambito di Accordi tra le Regioni, l'Amministrazione scolastica, percorsi integrati tra i vari sistemi formativi [99]. Naturalmente la parte di competenza esclusiva delle Regioni deve eventualmente rientrare nell'individualizzazione di qualifiche che siano previste a livello nazionale e ulteriormente a livello europeo. Con questi delicati equilibri devono essere tenuti distinti i tre canali professionali che sono la formazione professionale, la transizione al lavoro e l'istruzione professionale. Sono tre sistemi che debbono avere pari dignità e qualità, tenuto conto che una cosa è fare scuola e un'altra ancora è fare formazione professionale, sono due missioni differenti, con strumenti

[97] Si veda l'On. Maurizio Sacconi, Sottosegretario Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in, Claudio Tagliaferro (a cura di), *Formazione, Istruzione e Lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione,* op. cit. , pp. 79-84.

[98] Claudio Tagliaferro (a cura di), *Formazione, Istruzione e Lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione,* op. cit. , pp. 82-84.

[99] Claudio Tagliaferro (a cura di), *Formazione, Istruzione e Lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione,* op. cit. , p. 39.

diversi e metodologie di lavoro e didattiche loro proprie [100]. Questi tre sistemi dovranno lavorare in modo integrato perché è proprio attraverso questi canali che si definirà e programmerà l'offerta formativa sul territorio. Anche i Tirocini , come strumenti didattici potranno essere interni all'istruzione e formazione, sia strumenti di transizione al lavoro. Proprio l'accompagnamento al lavoro con Azioni di tirocinio, orientamento, tutoraggio, politiche attive per il lavoro, aiuti all'occupazione, fino all'incrocio fra domanda e offerta e collocamento saranno efficienti nella misura in cui si riuscirà a definire in modo chiaro le competenze regionali e la materia dei servizi per il lavoro. La formazione professionale merita un discorso a parte, come dicevo poco sopra fu trasferita alle Regioni nel 1972, ora viene ridefinita nella sua valenza operativa con il Decreto Legislativo 112/98, come interventi volti al primo inserimento, perfezionamento, riqualificazione e orientamento professionale, riguardante tutte le attività volte al conseguimento di una qualifica e non al conseguimento di titoli di studio o diploma di secondaria superiore o universitari, ma comunque certificabili ai fini di tali titoli [101]. Il problema non è tanto la riforma del Titolo V della Costituzione, quanto la scelta del Governo attraverso la Legge 30 di fare della formazione professionale un articolazione di quella dell'istruzione. Se nella legge delega della riforma Moratti si parla di due canali, liceo da una parte e formazione professionale dall'altra, la collocazione dell'istruzione professionale rimane un po' in ombra senza informazioni chiare e quindi anche senza prospettive. La questione delle Imprese formatrici prende forma appunto proprio da tale riforma e dall'Articolo 52 del Decreto legislativo in applicazione della Legge 30 [102]. Un particolare studio di caso ad esempio è quello realizzato dalla Provincia di Prato, concentrato sui settori Politiche del lavoro e la formazione professionale e sulle loro relazioni e integrazioni sia con i settori della Istruzione e delle Politiche sociali sia con i soggetti esterni alla Provincia, quindi anche privati, che partecipano ai progetti comuni. Il modello, per fare un esempio, si basa sulla volontà di fornire risposte immediate agli utenti sia alle aziende che ai singoli utilizzatori dei servizi. Grande attenzione inoltre viene rivolta ai fabbisogni formativi e lavorativi della comunità. Molto interessante è proprio questa collaborazione tra pubblico e privato, che se ispirata da principi corretti sembra funzionare. [103].

Sempre nell'ambito delle riforme e nuove formule costituzionali mi sembra opportuno riassumere brevemente i punti riguardanti il lavoro e la formazione nella Costituzione Europea, in quanto costituirà materia di orientamento, coordinamento e ispirazione delle Costituzioni degli altri Paesi europei,

---

[100] Ibidem, pp. 41,42.

[101] Claudio Tagliaferro (a cura di), *Formazione, Istruzione e Lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione,* op. cit. , pp. 112-115.

[102] Gianni Oliva, Assessore FP, Istruzione Provincia di Torino, *Esperienze regionali e provinciali,* in Claudio Tagliaferro (a cura di), *Formazione, Istruzione e Lavoro. Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione,* op. cit. , pp. 53-55.

[103] Claudio Tagliaferro (a cura di), *Gli assetti istituzionali e organizzativi delle Province italiane in tema di formazione, lavoro, istruzione e politiche sociali. Rilevazioni nelle Province delle Regioni a Statuto ordinario e approfondimento di cinque casi*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp. 129-131.

soprattutto di quelli che hanno aderito all'Unione di recente, approvata Il 29 Ottobre 2004 e firmata a Roma dai membri della Commissione [104]. Nel Testo, la Parte III riguardante le politiche e il funzionamento dell'Unione, al Titolo III (Politiche e Azioni interne) ribadisce e sottolinea l' importanza della competitività sui mercati e di un educazione e formazione adeguate. Nella Sezione 2, l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione, affermando che :

<<1. A tal fine nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali la loro azione è intesa: ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali; a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione' in particolare delle piccole e medie imprese; a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese; a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione' di ricerca e di sviluppo tecnologico.

2. Gli Stati membri si consultano reciprocamente in collegamento con la Commissione e' per quanto è necessario coordinano le loro azioni. La Commissione può prendere ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. Il Parlamento europeo è pienamente informato.

3. L'Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui si prefigge, attraverso politiche e azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni della Costituzione. La Legge Quadro europea può stabilire misure specifiche destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Essa è adottata previa consultazione del Comitato economico e sociale. La presente sezione non costituisce una base per l'introduzione da parte dell'Unione di qualsivoglia misura che possa generare distorsioni di concorrenza o che comporti disposizioni fiscali o disposizioni relative ai diritti e interessi dei lavoratori dipendenti>>.[105]

La Sezione 5- Istruzione, Gioventù, Sport e Formazione Professionale, con l'Articolo III-282 afferma :

<<1. L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario sostenendone e completandone l'azione. Rispetta pienamente la responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione come pure le diversità culturali e linguistiche.

[104] Materiale citato in Internet, URL: < http://www.governo.it.CostituzioneEuropea2 htmlDocument>, 10/09/2004.

[105] Ibidem, op. cit.

L'azione dell'Unione è intesa: a) a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, in particolare mediante l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; b) a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; c) a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento; d) a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri; e) a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socio-educative e a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa; f) a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza; g) a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'imparzialità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei giovani sportivi [106].

2. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa". Con l'Articolo III-283, con l'Articolo I , si afferma che: << l'Unione si impegna e attua una politica di formazione professionale che sostiene e completa le azioni degli Stati membri nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale . L'azione dell'Unione è intesa: a) a facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale; b) a migliorare la formazione professionale iniziale e la formazione permanente per agevolare l'inserimento e il reinserimento professionale sul mercato del lavoro; c) a facilitare l'accesso alla formazione professionale e a favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione in particolare dei giovani; d) a stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti di insegnamento o di formazione professionale e imprese; e) a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri >>

All'Articolo II, l'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di formazione professionale [107].

La sintonia degli Accordi tra le Parti sociali con le politiche e gli orientamenti dell'Unione Europea hanno sempre rappresentato una bussola per la definizione degli obiettivi ed i risultati da raggiungere ed ancora una volta si intende partire da queste indicazioni per il futuro [108].

---

[106] Ibidem, op. cit.

[107] Ibidem, op. cit.

[108] Unione Europea, *Lifelong Learning e prolungamento della vita professionale nelle strategie di coesione per il futuro (2000-2006),* materiale citato in Internet, URL:< http://www.smile.it/week/index.html.SmileNews_9_html_document>, 01/11/2004.

In questi anni alcuni primi importanti risultati sono stati raggiunti, proprio grazie all'impegno delle Parti sociali ed in coerenza con la strategia comunitaria. Si possono considerare avviati: la qualificazione e la realizzazione di percorsi di formazione in alternanza; la costruzione di un sistema di formazione continua, anche attraverso la costituzione dei Fondi interprofessionali, che dovranno trovare ora una rapida fase di implementazione; la sperimentazione di modelli bilaterali di rilevazione sistematica dei fabbisogni formativi; il collegamento delle dinamiche dei processi formativi alle reali esigenze del sistema sociale e produttivo. Un nuovo impulso al ruolo delle Parti sociali, sia a livello nazionale che a livello locale, può favorire una più efficace realizzazione delle riforme degli assetti normativi ed organizzativi dei sistemi di formazione.

I processi di riforma, che hanno caratterizzato gli ultimi anni, hanno avuto come obiettivi da un lato una maggiore integrazione tra le varie tipologie formative e dall'altro il decentramento dei livelli decisionali. L'integrazione, rispetto alla quale resta ancora molto da fare, ha implicato un maggiore coinvolgimento del sistema sociale e produttivo nella formazione, in termini di connessione con la domanda di competenze e di partecipazione [109]. Di fronte a questo scenario, le Parti sociali ribadiscono l'impegno a livello centrale e ritengono necessario che i loro rappresentanti locali rafforzino i rapporti con le Istituzioni, anche attraverso gli Organismi Bilaterali Regionali (OBR), in relazione all'attribuzione alle Regioni di maggiori competenze sull'istruzione e sulla formazione [110], avranno inoltre il compito di coordinarsi con gli Organismi Nazionali, eventualmente costituiti a livello settoriale, anche con l'obiettivo di dare attuazione alle iniziative di competenza dei Fondi, di cui gli OBR rappresentano la rete territoriale [111]. Le Parti sociali, anche attraverso gli OBR, potranno concorrere alla realizzazione di iniziative che favoriscano la competitività delle imprese, rafforzino le competenze dei lavoratori, contribuiscano allo sviluppo dei sistemi formativi, anche attraverso l'assistenza alle imprese e ai lavoratori che si qualificano per individuare i fabbisogni di professionalità a livello regionale, che sviluppino in un contesto territoriale i risultati delle ricerche già realizzate bilateralmente dalle Parti sociali [112]. Sulla base del percorso sin qui compiuto, le Parti sociali ritengono prioritario orientare le politiche formative e i relativi finanziamenti verso la domanda del sistema produttivo, per realizzare in Italia un sistema di formazione coerente con lo sviluppo, la

---

[109] *Il sistema nazionale di formazione continua: strategie per governare le nuove complessità*, materiali citati in Internet, URL: < http://www.welfare.gov.it/…/Il Sistema nazionale di formazione continua/htm Document>, 08/11/2004.

[110] Franco Scarpelli, *Il Decreto di attuazione della Legge n. 30/2003: un approccio critico*. Introduzione al commento al Decreto legislativo 276/03. Note informative, rivista del coordinamento Servizi Legali della CGIL di Milano e della Lombardia, n. 27-28, in Internet: URL: <http://www.ecn.org/coord.rsu/doc/altri2004/2004-0201scarpelli.htm>, 12/13/04…"La questione della pluralità di funzioni esercitate dagli Enti bilaterali di formazione professionale è aperta: vi è chi ha affermato che essi hanno quattro funzioni (promozione di servizi formativi su di un territorio, gestione vera e propria di servizi formativi, *lobbying* sulle Istituzioni a favore dell'appostamento di fondi a favore della formazione professionale al posto di altre vocazioni socioeconomiche, certificazione di *status* formativi e di rapporto di lavoro".

[111] Articolo prof.A Cugini, *Relazioni sindacali e formazione professionali oggi*, in Internet, URL: <http://www.sfc.it/quadass/pagine/Articolo%20Prof.%20°.%20Cugini.Doc >, 15/12/2004.

[112] Ibidem, op. cit.

competitività delle imprese e la valorizzazione delle competenze dei lavoratori [113]. In questo quadro assumono particolare rilievo i seguenti obiettivi: sviluppare sedi e strumenti finalizzati all'orientamento, per sostenere le scelte professionali e formative dei giovani e degli adulti, attraverso interventi integrati tra i sistemi formativi e i nuovi servizi per l'impiego, individuando per questi opportuni *standard* di qualità, in base ai quali si instauri un più stretto rapporto di collaborazione tra pubblico e privato; definire un sistema integrato, dai Licei alla Formazione professionale e all'Università, in grado di migliorare l'intera gamma degli strumenti di collaborazione tra scuola, formazione e mondo del lavoro, a partire dall'estensione del numero di qualificati e diplomati, da una migliore qualificazione della formazione nell'apprendistato e dal potenziamento di forme di alternanza studio, lavoro; rispondere alla domanda di professionalità delle imprese e dei lavoratori anche con l'obiettivo di far emergere e potenziare le forme di apprendimento informale; rafforzare l'area tecnico-professionale del sistema formativo, per rispondere alle nuove domande professionali delle imprese e dei giovani; portare a regime la formazione tecnica superiore, mantenendo lo stretto legame con i fabbisogni formativi delle imprese e dei lavoratori; promuovere l'integrazione tra scuola, università, formazione e lavoro nella formazione permanente, utilizzando anche gli strumenti contrattuali e normativi esistenti (150 ore, Congedi formativi individuali, Legge 53/2000 ecc.), per il raggiungimento di qualifiche professionali riconosciute; individuare, attraverso un confronto con le istituzioni (Ministeri e Regioni) criteri coerenti di utilizzazione delle diverse indagini sui fabbisogni professionali e formativi realizzate dalle Parti sociali e da altri soggetti istituzionali; promuovere un confronto con Governo e Regioni per favorire un allargamento e un utilizzo strategico delle risorse per la formazione continua (FSE, Leggi nazionali e regionali), nel cui ambito potranno operare con maggiore efficacia anche gli interventi promossi dei Fondi [114]. In questo quadro dovranno essere promossi e favoriti adeguati interventi formativi a sostegno delle fasce deboli, dei lavoratori coinvolti in processi di mobilità, dei lavoratori ultra quarantacinquenni, con particolare attenzione al rafforzamento delle pari opportunità uomo-donna e alle problematiche connesse a salute e sicurezza nei posti di lavoro; realizzare un sistema efficace e flessibile, nazionale e decentrato di accreditamento delle strutture formative, di definizione degli *standard* e di certificazione delle competenze delle persone, a partire dal documento redatto dal tavolo tecnico Regioni, Parti Sociali; utilizzare la nuova programmazione del Fondo Sociale Europeo [115] per attivare efficaci strumenti che permettano alle Parti sociali di conoscere e valutare in tempo reale l'effettivo andamento qualitativo e quantitativo dell'utilizzo dei finanziamenti europei e per semplificare drasticamente le procedure di accesso ai finanziamenti regionali, nazionali e comunitari, ampliando e qualificando le misure finalizzate alla formazione e alle politiche attive del lavoro, anche attraverso la riorganizzazione delle sedi della concertazione territoriale in modo snello ed efficace; attivare un tavolo

[113] *Politiche per la formazione e la valorizzazione delle risorse umane,* in Internet, URL: < http://www.ossimoro.it/Accordo2.htm >, 10/09/2004.

[114] Ibidem, op. cit.

[115] Si veda, *il Memorandum della Commissione Europea su istruzione e formazione permanente,* Bruxelles, ottobre, 2000.

bilaterale per affrontare le implicazioni sulle materie strettamente attinenti ai rapporti tra le Parti sociali, a partire dalla promozione di un'iniziativa pubblica sul dialogo sociale in merito ai temi della formazione, nell'ambito dell'UE, e dalla costituzione di un gruppo tecnico bilaterale per la costruzione di un <*Thesaurus*> delle definizioni dei più importanti concetti della formazione, che si ritrovano in tutte le riforme in atto e che potranno valere in tutte le sedi del dialogo sociale [116]. Le Parti sociali hanno chiesto alla Conferenza Stato Regioni, al Parlamento e al Governo di adottare un documento di prevalente interesse nazionale sull'impegno dell'Italia per il conseguimento degli obiettivi previsti dal Vertice di Lisbona del 2000 [117], prevedendo il raggiungimento entro il 2010 di almeno i seguenti Obiettivi, che le Parti sociali fanno propri e si impegnano a verificare periodicamente secondo scadenze concordate [118]: l'ottantacinque per cento dei giovani di venti anni dovrà conseguire un diploma di istruzione o formazione o una qualifica professionale; il tasso di partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione dovrà aumentare del trenta per cento; Il numero di aziende italiane che dedicano un preciso investimento (in termini di costi diretti e indiretti) alla formazione dovrà crescere del trenta per cento; Il tasso di abbandono scolastico nella fascia di età quattordici, diciannove anni dovrà essere dimezzato. Inoltre devono essere fissati obiettivi nazionali per: aumento pro capite degli investimenti pubblici e privati nelle risorse umane; aumento del numero di studenti che frequentano corsi di istruzione e formazione professionale; aumento del numero di studenti che frequentano corsi di istruzione e formazione tecnica superiore; aumento del numero di diplomati e qualificati; Aumento del numero di laureati; aumento del numero di adulti che frequentano corsi EDA; aumento del numero degli occupati in formazione continua [119]. Per il conseguimento di questi obiettivi risulta essenziale il rafforzamento delle infrastrutture formative del Mezzogiorno e la diffusione di esperienze di alternanza scuola, lavoro. Le Parti sociali chiedono alla Conferenza Stato-Regioni, al Parlamento e al Governo di definire con rigore gli obiettivi nazionali, che l'Italia intende perseguire, per migliorare la competitività del sistema formativo e rafforzare l'inclusione sociale. Si impegnano a realizzare un monitoraggio annuale sull'effettivo, progressivo raggiungimento di tali obiettivi da considerare come parte integrante di un complessivo Piano

[116] Le finalità e gli obiettivi dell'educazione degli adulti sono stati definiti dalla Conferenza internazionale di Amburgo del luglio 1997 che, nella Dichiarazione finale, ha impegnato i Paesi membri a realizzare i principi adottati, affinché l'educazione permanente possa diventare una realtà significativa del XXI secolo.

[117] Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città e Autonomie Locali del marzo 2000, Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane per potenziare e organizzare l'educazione permanente degli adulti, chiaramente ispirato a principi di partenariato

[118] Pubblicato in (GUCE) del 29/ottobre/2004. Gli Obiettivi Europei per l'Occupazione. Raccomandazioni del Consiglio del 14/ottobre/2004, in Internet, URL: < http://www.cambiolavoro.com/pagine-n/obiettivi.htm >,16/12/04… Le raccomandazioni rivolte dal Consiglio europeo all'Italia, riguardo all'Obiettivo 3 furono le seguenti: prevenire il diffondersi della disoccupazione con azioni decise coerenti e misurabili, riesaminare i programmi previdenziali allo scopo di ridurre il passaggio dal mercato del lavoro al sostegno del reddito, colmare le disparità tra i sessi. Queste raccomandazioni erano da inserire nel NAP.

[119] *Politiche per la formazione e la valorizzazione delle risorse umane*, in Internet, URL: < http:// www.ossimoro.it/Accordo2.htm >, 10/09/2004.

di rientro verso gli *standard* europei nel campo della formazione, da cui attualmente il nostro paese è lontano [120].

1.5 - Le iniziative in corso a livello europeo.

La politica di coesione economica e sociale è stata ridisegnata, secondo mutate esigenze, in modo da adattarsi alle nuove politiche dell'Unione: crescita dell'occupazione e maggiore autonomia regionale nel contesto di un'Europa in allargamento. La politica di coesione ha quindi acquisito progressivamente importanza tra le politiche comunitarie: la promozione di uno sviluppo bilanciato tra le diverse regioni dell'Unione è fondamentale non solo ai fini della coesione economica e sociale, ma anche quale garanzia di stabilità macroeconomica e quale mezzo per incrementare il tasso di crescita dell'Unione e la sua competitività sullo scenario mondiale [121].

Nei mesi di maggio e giugno 1999, come abbiamo visto, il Consiglio e la Commissione hanno adottato nuovi regolamenti in materia di Fondi strutturali: un nuovo Regolamento quadro per la gestione dei Fondi e un Regolamento apposito per ciascun Fondo strutturale in modo da potenziare il loro ruolo di strumento per la crescita e lo sviluppo. A questo scopo è stato indispensabile curare la coerenza tra le azioni dei Fondi e le grandi politiche europee, in particolare la Strategia europea per l'occupazione, le politiche economiche e sociali degli Stati membri e le rispettive politiche regionali [122].

Le modifiche apportate dalla riforma del 1999, con l'adozione del, Regolamento (CE) 1260/99 [123] si ispirano a criteri quali la maggior concentrazione delle risorse, il decentramento, il rafforzamento del partenariato, la ridefinizione dei compiti della Commissione e delle autorità nazionali e delle loro rispettive responsabilità, l'esigenza di semplicità e di trasparenza, la ricerca di una maggiore efficacia e di controlli più significativi [124]. Al fine di rafforzare e rendere più incisiva l'azione dei Fondi, gli Obiettivi prioritari sono ridotti da sette a tre, due obiettivi regionali (Obiettivo 1, promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo, e Obiettivo 2, favorire la riconversione

[120] Ibidem, op. cit.

[121] Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo*, op. cit. , pp. 45-47.

[122] Ibidem, op. cit.

[123] Regolamento generale sui Fondi Strutturali, Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999 (GUCE, n. 161) del 26/giugno/1999, si veda anche (GU, n. 267) del 22/settembre/1999.

[124] Secondo il Regolamento generale (CE) n. 1260/99 si definisce, all'Articolo 9 Lettera (N) "autorità di gestione del programma" un autorità o un organismo pubblico o privato nazionale regionale o locale designato dallo Stato membro per la gestione di un intervento; oppure lo Stato membro stesso può esercitare suddetta funzione.

economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali) e un Obiettivo orizzontale (Obiettivo 3, favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione). Il principio di concertazione, inoltre, trova ulteriore applicazione nella ripartizione delle risorse finanziarie tra i diversi Obiettivi che privilegia, di fatto, le Regioni interessate dall'Obiettivo 1 [125]. E' stato ridotto anche il numero delle iniziative comunitarie, ovvero di quelle forme di intervento definite a livello comunitario per specifici settori. Il numero di tali iniziative comunitarie è sceso da tredici a quattro. In applicazione del principio di sussidiarietà, il nuovo Regolamento Quadro sui Fondi strutturali riserva maggiore attenzione al tema del partenariato istituzionale ed economico-sociale, in particolare è maggiormente precisato il ruolo di tale pratica ed il suo intervento è esteso a tutte le fasi della realizzazione degli interventi: pianificazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione dei programmi [126]. Al contempo, il Regolamento 1260/1999 provvede a definire con maggiore precisione la divisione di responsabilità tra il livello comunitario e il livello nazionale: alla Comunità spetta definire le priorità strategiche di intervento, il cui rispetto è verificato dalla Commissione, mentre agli Stati membri e alle Regioni compete la responsabilità primaria in merito all'attuazione degli interventi e al loro relativo controllo [127]. In tale contesto va letta anche l'accennata ridefinizione dei compiti dell' Autorità di Gestione e del Comitato di Sorveglianza. Per sostenere l'efficienza dei Programmi è stata prevista una riserva di efficacia ed efficienza (anche detta riserva di performance o riserva di premialità). Al fine di velocizzare le procedure di spesa ed erogazione degli stanziamenti, il Regolamento 1260/1999 prevede il meccanismo di disimpegno automatico [128] . Sempre al fine di semplificare le procedure di gestione e pagamento e accelerare conseguentemente la spesa, il Regolamento 1260/1999 introduce alcuni dispositivi che precisano il processo gestionale degli interventi. Per quanto concerne il controllo finanziario, sempre in riferimento agli obiettivi di semplificazione delle procedure e di trasparenza, sono state ripartite con maggiore precisione le competenze degli Stati membri della Commissione, il nuovo regolamento attribuisce, infine, una particolare rilevanza ai processi di valutazione e monitoraggio. La Commissione Europea traccia il percorso dei prossimi Programmi Comunitari (dal 2007 al 2013) in tema di istruzione e formazione [129]. Da segnalare anche l'avvio di un nuovo programma dedicato al *Lifelong learning* che sarà gestito in modo

[125] *Politiche per la formazione e la valorizzazione delle risorse umane*, in Internet, op. cit.

[126] Si veda Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo sociale europeo,* op. cit. , da pp. 52-55.

[127] Nel caso italiano, in particolare per il FSE, per la valutazione delle realizzazioni il valutatore indipendente si avvale di un sistema di monitoraggio di competenza dell'autorità di gestione e confluito nel sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali dell'IRGUE/Ministero del Tesoro. La valutazione dei risultati si avvale di un sistema metodologico messo a punto dall'ISFOL- Struttura di valutazione FSE.

[128] Si veda l' Articolo 38 Regolamento (CE) n. 1260/99, in (GUCE n. 161), del 26/giugno/1999.

[129] Si veda anche, *Gli obbiettivi della futura politica coesione, Rappresentanza Italia*, in Internet: URL: <http://europa.eu.int/italia/index.jsp_section_home_level.det_home-content.189886.html >, 11/09/2004.

fortemente decentralizzato [130]. La Commissione Europea ha iniziato l'iter di definizione dei futuri programmi comunitari in tema di istruzione e formazione per il periodo 2007-2013. Com'è noto, infatti, dopo il 2006 gli attuali programmi comunitari *SOCRATES*, LEONARDO DA VINCI , *TEMPUS*, GIOVENTU' PER L'EUROPA III, CULTURA 2000 e *MEDIA PLUS* non saranno più finanziati. Vi è la possibilità di legare i programmi in questione all'iniziativa *EQUAL* (che promuoverà i campi d'azione corrispondenti al quadro della Strategia per l'occupazione, ivi compresa l'istruzione permanente) e i Fondi strutturali [131]. I nuovi programmi saranno operativi a partire dal 2007. Nel frattempo la Commissione ha approvato due comunicazioni, "La nuova generazione dei programmi di istruzione e formazione 2007-2013" e "La Cittadinanza in azione", (e la creazione di un neologismo, il "*Lifewild Learning"*) [132], nelle quali vengono delineati gli orientamenti generali dei nuovi programmi: a partire dal 2007 la Commissione si impegna a garantire un seguito agli attuali programmi a sostegno della mobilità e della cooperazione nei settori dell'istruzione e della formazione *SOCRATES* e Leonardo da Vinci.[133] Il primo favorisce la mobilità degli studenti e, a tale scopo, la cooperazione fra gli istituti di insegnamento, a livello universitario (programma *ERASMUS*), scolastico (programma *COMENIUS*) nonché l'apprendimento delle lingue (programma Lingua). Inoltre *SOCRATES* promuove lo sviluppo di reti per il riconoscimento dei diplomi (rete *NARIC*), l'informazione nel settore dell'istruzione (*EURYDICE*) e gli scambi di esperienze tra responsabili nel settore dell'istruzione (*AIRON*); il secondo programma agevola l'accesso alla formazione professionale grazie al miglioramento dei sistemi nazionali della formazione professionale e ad incentivi all'innovazione e all'apprendimento nel corso della vita.

Nonché al programma di cooperazione esterna, *TEMPUS* [134] (in tema di cooperazione *trans*- europea promuove gli scambi tra EU e i Paesi dell'Europa centro-orientale, ex Repubbliche Sovietiche e la Mongolia, nell'insegnamento dell'istruzione superiore. Il programma è finanziato dall'Unione attraverso *PHARE* e *TACIS* che hanno appunto lo scopo di aiutare la ristrutturazione economico-sociale di tali paesi. La Fondazione europea per la formazione istituita nel 1995 con sede a Torino, sostiene e coordina la riforma dei sistemi di formazione professionale proprio nell'ambito dei programmi *PHARE*, *TACIS* e *MEDA*), sul tema della istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita la Commissione prevede di realizzare un unico programma integrato che riunisca gli Stati membri, e i paesi candidati, e comprenda

[130]Si veda in Internet, URL: <http://www.see-educoop.net/education-in/pdf/lifelong.oth-itl-t02. pdf>,19/12/04. E si veda anche, URL: <http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/eq6hg322peyf3il2j33ekldockee2qtzhnricltzfic4ursjsndc26kugedouimrkpwny2et54ij4cp4wnj3r7kf7mb/Europadoc42004.doc >, 19/12/04.

[131] Si veda a riguardo la comunicazione della Commissione Europea agli Stati membri sugli orientamenti per EQUAL, pubblicata in (GUCE 2000/C 127/02), 05/maggio/2000.

[132] Si veda *Lifelong Learning and Lifewide Learning*, Agenzia nazionale dell'educazione, Stoccolma, gennaio 2000.

[133] Si veda Luigi Padovese e Luciano Vicentini (a cura di), *Formazione e organizzazione. Una guida ai problemi e alle fonti di conoscenza*, op. cit. , p. 38.

[134] Ibidem, p. *39.*

istruzione e formazione professionale, dalla scuola primaria alla formazione degli adulti; questo programma integrato dovrà essere più flessibile e facilmente accessibile e sarà inoltre caratterizzato da un'elevata decentralizzazione (l'ottanta per cento dei fondi sarà gestita da agenzie nazionali nei paesi partecipanti) [135]; sarà approvato un nuovo programma *TEMPUS*, denominato *TEMPUS PLUS*, esteso all'istruzione scolastica, universitaria e degli adulti, nonché alla formazione professionale, sarà inoltre incentrato sulla cooperazione tra Stati membri, paesi limitrofi dell'Unione e paesi che già partecipano a *TEMPUS* [136].

La futura azione comunitaria dedicata al tema della cittadinanza nell'Unione sarà incentrata su quattro tematiche principali: il PROGRAMMA GIOVENTU' dovrà fornire ai giovani da tredici a trenta anni gli strumenti per sfruttare le opportunità offerte dall'appartenenza all'Unione Europea. Anche questo programma sarà gestito in modo decentralizzato e proporrà azioni come il SERVIZIO VOLONTARIO EUROPEO o ancora GIOVENTU' PER IL MONDO (ad esempio, azioni di cooperazione nei paesi limitrofi) [137]; il programma che nel 2007 succederà a CULTURA 2000 sarà incentrato su alcune priorità, quali la promozione della mobilità transnazionale dei professionisti del settore culturale, la circolazione transnazionale delle opere, comprese le opere immateriali e lo sviluppo del dialogo interculturale; il programma che sostituirà *MEDIA PLUS* [138], *MEDIA 2007*, (Figlio del programma quinquennale *MEDIA* I che aveva come obbiettivo lo sviluppo dell'industria audiovisiva nelle fasi di sviluppo e distribuzione e di *MEDIA II* che agiva sulla produzione e post-produzione finanziando e sostenendo tecnicamente i progetti di produzione destinati al mercato interno, le nuove forme di creazione e di animazione e l'integrazione delle reti interne ed esterne all'Unione. *MEDIA TRAINING* (2001-2005) è un' altro progetto che si occupa di formare i professionisti), dovrà portare avanti e rafforzare il suo ruolo nel promuovere la diversità culturale europea nel settore audiovisivo, aumentare la circolazione delle opere audiovisive nell'Unione (per esempio, facendo passare dall'undici per cento al venti per cento, la quota di mercato dei film europei distribuiti al di fuori del paese di produzione) e promuovere la competitività del settore; il programma dedicato alla partecipazione civica sarà destinato ai soggetti della società civile (ONG) [139] e agli operatori sociali e promuoverà in particolare i gemellaggi. Per quanto riguarda il FSE la Commissione ribadisce la sua sostanziale continuità con il periodo di programmazione

---

[135] Si veda E-*Learning, Pensare all'educazione di domani, Comunicazione della Commissione alle Comunità europee,* COM (2000)318 del 24/05/2000, in internet, URL: < http://europa.eu.int/comm/information-society/europe/documentation/index-en.htm > , 17/10/2004.

[136] Si veda per tutti il Documento di programmazione economico finanziario per il periodo 2007-2013 (Agenda 2007), in Internet, URL: <http://www.UNCEM.net/categories/UnioneEuropeaLeIstituzioniELEPO/ >,17/09/2004.

[137] Si veda in Internet, URL: < http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/newprog/index_it.html>, 3/09/04.

[138] Félix Ortega e Marìa Luisa Humanes, *Il potere della comuinicazione,* in Gianfranco Bettin Lattes (a cura di), *Mutamenti in Europa. Lezioni di sociologia*, op. cit. , p. 144.

[139] Si veda il materiale in Internet, URL: <http://www.eda.admin.ch/eda/I/home/publi/chglob/publiold/pub2003/no2/dossie.html >, 11/09/2004.

attuale [140]. Sono in corso di attuazione, in riferimento ai punti analizzati sopra, importanti iniziative come la costruzione del portale verso lo spazio educativo "*gateway to the european learning area*", in materia di offerte e informazioni sulla formazione e sull'impiego in Europa; la costituzione di un curriculum vitae europeo; un Piano d'azione a favore della mobilità; un Fondo europeo sulla trasparenza delle qualifiche e un Piano d'azione per la promozione dello spirito d'iniziativa e la competitività [141].

Per quanto riguarda i Fondi Strutturali [142] si avrà : << per l'Obiettivo 1, "Convergenza e competitività". La sua finalità rimane quella di ridurre lo scarto tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, (oggi, per l'Italia ne beneficiano le regioni del Mezzogiorno). Saranno inserite in questo Obiettivo le Regioni il cui PIL risulti inferiore al settantacinque per cento rispetto al PIL europeo. Considerato il recente ingresso nell'Unione di Paesi il cui PIL è ben al di sotto di tale soglia, in pratica entreranno in questo Obiettivo tutte le Regioni dei dieci nuovi Stati e usciranno alcune delle attuali Regioni Obiettivo 1, per le quali è prevista l'istituzione dell'Obiettivo 1 *bis* (una sorta di regime di sostegno transitorio). Agli Obiettivi 1 e 1 Bis è destinata la quota maggiore di risorse finanziarie (settantotto per cento) con le quali sarà possibile prevedere interventi rivolti al miglioramento delle infrastrutture e dei trasporti, al rafforzamento della pubblica amministrazione, alla protezione dell'ambiente, ecc. Per l'Obiettivo 2, "Competitività regionale". Questo nuovo Obiettivo riassume gli attuali Obiettivi 2 e 3 e vi rientrano tutte le Regioni europee non incluse nel Obiettivo 1 sopra descritto (comprese, dunque, le Regioni del Centro-Nord Italia). Attraverso specifici programmi, la politica di coesione aiuterà le regioni interessate ad anticipare e promuovere i mutamenti economici nelle aree industriali, urbane e rurali, potenziandone la competitività. Gli interventi riguarderanno soprattutto lo sviluppo sostenibile e l'incremento occupazionale. Dovrebbe essere abbandonato il criterio della zonizzazione previsto dall'attuale Obiettivo 2 a favore di una metodologia basata sulle priorità da finanziare. I fondi da destinare a questo Obiettivo sono pari al diciotto per cento delle risorse complessive. Infine per l'Obiettivo 3, Cooperazione territoriale. Il nuovo Obiettivo 3 non finanzierà la formazione, come risulta essere nell'attuale fase di programmazione, bensì la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale sulla base della positiva esperienza acquisita con l'Iniziativa comunitaria *INTERREG*. A questo Obiettivo sarà destinato il quattro per cento delle risorse. Il nuovo FSE quindi coprirà due dei tre obiettivi relativi al finanziamento della coesione nel nuovo quadro finanziario. Interverrà in importanti settori d'azione approvati dal Consiglio Europeo quali: rafforzare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese, facilitare l'accesso al mercato del lavoro, prevenire la disoccupazione, prolungare la vita lavorativa, promuovere l'integrazione delle persone emarginate e

[140] Il ruolo del FSE nella programmazione 2007-2013, materiali citati in Internet, URL: <http://www.docup.toscana.it/riforma-post2006/files/documentazione/III-Rapporto-Coesione-Sintesi-05.doc>, 7/09/2004.

[141] Fiorella Farinelli, *Lungo il corso della vita. L'educazione degli adulti dopo le 150 ore: opportunità e forme*, op. cit. , pp. 177-180.

[142] Si veda in Internet, URL: < http://www.uncem.it/gems/politiche_coesione.pdf >, 11/08/04.

svantaggiate, nonché combattere la discriminazione. In base alla proposta della Commissione il FSE rappresenterà il venti, venticinque per cento dei finanziamenti complessivi destinati alla coesione. Sarà inoltre promossa la parità di opportunità per donne e uomini, associata ad azioni destinate specificamente alle donne. Il buon Governo e il potenziamento delle istituzioni costituiscono un'ulteriore priorità, anche la dimensione ambientale sarà presa in considerazione nei progetti approvati [143]>>.

[143] Ibidem, op. cit.

Capitolo 2

La genesi dei Fondi interprofessionali

2.1- La Francia e la Spagna.

Alcuni paesi dell'Unione, con modalità diverse, hanno sperimentato da tempo forme di coinvolgimento diretto delle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali nella gestione delle risorse dirette al finanziamento degli interventi di formazione per gli occupati.
Le evidenti analogie di ordine strutturale e normativo (ma relative anche alle modalità generali dell'azione pubblica) inducono a prestare un'attenzione particolare alle politiche realizzate in Francia e Spagna che già da tempo hanno valorizzato, anche se in modo sostanzialmente diverso, il ruolo delle parti sociali a supporto delle politiche di formazione continua.

In Francia le imprese hanno già l'obbligo di investire per la formazione l'1,5 per cento del Monte salari. Queste risorse, oltre a finanziare i processi d'alternanza scuola lavoro (apprendistato, contratti di qualificazione ecc.) e la formazione continua individuale, sono utilizzate per finanziare Piani formativi aziendali annuali discussi tra le Parti sociali, che vengono realizzati con il sostegno di Organismi paritetici che convogliano i contributi delle aziende e li trasferiscono ad agenzie specializzate. In questo modo si forma uno stretto legame tra i fabbisogni formativi e i conseguenti progetti.

Di formazione professionale continua, in Francia, si è iniziato a parlare solo dopo la guerra, in un opera citata da *Internet,* intitolata *Francia 1*, si afferma che: << La creazione dei centri di formazione professionale accelerata (*Centres de formation professionnelle accélérée - FPA*), diventati in seguito centri di formazione professionale per adulti, risponde ai bisogni della ricostruzione che rende necessaria la formazione di una manodopera in età da lavoro. Lo Stato si assume il compito di finanziare questi centri di formazione volti alla qualifica di persone adulte, attraverso *stage* di breve durata (in genere sei mesi). Nel 1949 la gestione di questi centri fu demandata all'Associazione nazionale interprofessionale per la formazione razionale della manodopera (*Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main d'oeuvre - ANIFRMO*),

che in seguito diventò l'Associazione nazionale per la formazione professionale degli adulti (*Association nationale pour la formation professionnelle des adultes - AFPA*) [144] >>.

Inoltre : << Alla fine degli anni 50 il progetto *Promotion sociale* ebbe il compito di dare la possibilità a chiunque di seguire una formazione professionale, questo progetto costituì la prima risposta dei Poteri pubblici all'aumento della richiesta di manodopera qualificata da parte delle aziende e, attraverso tre Leggi, quella del 1959 sulla promozione sociale, quella del 1959 sulla formazione sindacale e quella del 1961 sull'istruzione popolare, che posero le basi di un sistema di formazione professionale continua. La Legge del luglio 1959 offrì allo Stato la possibilità di intervenire sul funzionamento dei centri di formazione, pubblici e privati, con una convenzione con i poteri pubblici e, a chiunque seguì una formazione professionale (non più solamente per gli *stagisti* dei centri FPA), ebbe la possibilità di beneficiare di una retribuzione, nel 1963 venne creato il Fondo nazionale per l'occupazione (*fonds national pour l'emploi*), con il compito di seguire le operazioni di riconversione industriale, soprattutto organizzando corsi di formazione rivolti ai lavoratori dipendenti a rischio o vittime di licenziamentie nel 1966 una nuova Legge di orientamento e di programma sulla formazione professionale, confermò questo sistema e riconobbe ai lavoratori dipendenti il diritto al congedo individuale per la formazione. Nel 1968 vennero definiti i principi di retribuzione applicabili alle diverse azioni di formazione professionale. All'inizio degli anni 1970 due testi, l'Accordo del 9 luglio 1970 ripreso dalla Legge del 9 luglio 1971, rappresentarono la base del sistema francese di formazione professionale nell'ambito della formazione permanente. La Legge del 1971 infatti pose le basi del finanziamento della formazione professionale continua da parte delle imprese e dà la possibilità alle Parti sociali di gestire queste somme. Ogni anno le imprese versarono una somma pari allo 0,8% della massa salariale per la formazione professionale continua. L'azione dello Stato si intensificò e, a partire dal 1971, la maggior parte delle spese per la formazione professionale continua fu coperta dai finanziamenti pubblici. Nel 1988 lo Stato definì le varie forme di *stage* e loro destinatari: i giovani poterono beneficiare del credito di formazione e gli adulti che cercavano lavoro delle azioni di inserimento e di formazione. I principi dell'Accordo interprofessionale del 1991, che mette in evidenza la volontà delle Parti sociali di acquisire un ruolo più determinante nel campo della formazione professionale, vennero ripresi nella Legge del 31 dicembre 1991 che introdusse diverse novità: aumento della percentuale di partecipazione delle imprese al finanziamento della formazione professionale dall'1,2 % della massa salariale all'1,4 %, fino all'1,5 % nel 1993; furono create due nuove forme di inserimento dei giovani (contratto di orientamento e contratto locale di orientamento); ci fu riconoscimento legale del bilancio delle competenze personali e professionali, accessibile ai lavoratori dipendenti attraverso un congedo specifico o nell'ambito del piano di formazione; fu regolata la formazione al di fuori dell'orario di lavoro nell'ambito del Piano di formazione. La Legge quinquennale

[144] Si veda in Internet "*Francia1. Quadro storico. La formazione professionale continua è apparsa solo dopo la guerra,* URL: < http://www.indire.it/eurydice/ery/16/France16.rtf > 31/12/2004.

del 20 dicembre 1993 sul lavoro, l'occupazione e la formazione professionale, e diverse misure previste dal nuovo contratto per la scuola (*Nouveau Contrat pour l'Ecole*) del 1994, proposero la realizzazione di vere e proprie forme di istruzione permanente in cui la formazione professionale continua degli adulti veniva completata nei corsi serali. A partire dal 1° luglio 1994 l'organizzazione della formazione professionale continua dei giovani, in particolare per le azioni di formazione volte all'acquisizione di una qualifica, spettarono ai Consigli regionali (Conseils régionaux) [145] >>.

La formazione degli adulti, in Francia, presenta vari aspetti, da una parte si ha la formazione permanente a carattere prevalentemente professionale, che presenta un quadro normativo ben preciso, dall'altra tutte le altre forme di studio aperte agli adulti. È difficile distinguere, all'interno di questa ampia offerta, ciò che attiene alla formazione professionale, allo sviluppo personale o agli aspetti ricreativi di tale tipo di formazione. Per quanto riguarda la cifra che deve obbligatoriamente stanziare per la formazione, si afferma nell' opera citata: << l'impresa può rivolgersi a un organo pubblico (*GRETA - Groupment d'établisssements*) o privato, organizzare formazioni professionali o di cultura generale, comprese le attività del tempo libero. Anche se solo una parte della formazione degli adulti dipende dal Ministero dell'Educazione Nazionale, dell'Istruzione Superiore e della Ricerca (*Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*), questo ha avuto un ruolo determinante nel sensibile aumento delle attività di formazione professionale continua negli ultimi dieci anni. Gli Istituti scolastici e universitari si sono progressivamente organizzati e strutturati per sviluppare questo tipo di attività, la Legge di orientamento sull'istruzione del 10 luglio 1989 afferma nell'Articolo 1: l'istruzione permanente rientra tra i compiti degli istituti scolastici; essa offre ad ognuno la possibilità di elevare il proprio livello di formazione, di adattarsi ai cambiamenti economici e sociali e di convalidare le conoscenze già acquisite. La formazione permanente organizzata a vantaggio dei lavoratori è regolata da una serie di Leggi che riconoscono a tutti i lavoratori il diritto a un congedo individuale per la formazione che può essere usato per seguire uno stage di tipo professionale o culturale, non obbligatoriamente in rapporto diretto con la propria attività. Il congedo individuale per la formazione è un diritto di tutti i lavoratori dipendenti che abbiano maturato un'anzianità di ventiquattro mesi nel proprio ambito professionale di cui sei mesi nell'impresa. La durata non può superare un anno a tempo pieno o 1200 ore a tempo parziale. Bisogna distinguere tra il congedo individuale per la formazione e il congedo per la formazione economica, sociale e sindacale. Quest'ultimo permette ai lavoratori dipendenti di partecipare a *stage* o sessioni di formazione economica e sociale o sindacale (spesso a carattere giuridico o storico). Gli *stage* sono organizzati sia da centri annessi a organizzazioni sindacali di dipendenti riconosciute a livello nazionale, sia da istituti specializzati. Il congedo per la formazione economica, sociale e sindacale non può superare i dodici giorni all'anno. Durante tale periodo il lavoratore continua a percepire lo stipendio. Nel settore pubblico viene applicato

[145] Ibidem, op. cit.

un regime particolare di formazione continua. Secondo l'Articolo Legge 970-1 del Codice del Lavoro (*Code du Travail*), lo Stato realizza a vantaggio dei propri dipendenti una politica coordinata per la formazione professionale e per la promozione sociale simile, per la portata e per i mezzi impiegati, a quella prevista dall'Articolo Legge 10-1 relativo ai lavoratori dipendenti e autonomi, questa politica tiene conto del carattere specifico della funzione pubblica >> [146]. Le Leggi e i Regolamenti in materia di formazione continua dei dipendenti dello Stato sono numerosi, le Disposizioni più importanti sono raccolte nel *Code du Travail*, pubblicato annualmente. I funzionari statali devono aver maturato tre anni di anzianità per poter beneficiare dei congedi per la formazione, L'amministrazione stessa organizza dei corsi in vista della preparazione dei concorsi amministrativi da parte dei dipendenti statali, alcuni tipi di formazione sono rivolti a coloro che cercano lavoro, iscritti all'Agenzia nazionale per l'impiego (*Agence nationale pour l'emploi - ANPE*). Durante il periodo di formazione, questi ultimi non hanno diritto al sussidio di disoccupazione. Infine, esiste un regime particolare relativo ai congedi per i lavoratori autonomi: agricoltori, artigiani, liberi professionisti. In Francia l'educazione degli adulti è garantita dai seguenti organi: Ministeri; Enti territoriali; imprese; associazioni, associazioni professionali e centri privati di formazione [147]. Secondo quanto riportato dal materiale citato da *Internet* : << Il Ministero dell'Educazione Nazionale, dell'Istruzione Superiore e della Ricerca (*Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*) e il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali (*Ministère du Travail et des Affaires sociales*) sono responsabili dell'amministrazione della formazione continua. Il Ministero dell'Agricoltura (*Ministère de l'Agriculture*) coordina centri di formazione professionale e di promozione sociale per adulti (*Centres de formation professionnelle et de promotion sociale - CFPPA*), di solito annessi a un *Lycée* professionale a indirizzo agrario. Il Ministero dell'Educazione nazionale, dell'Istruzione superiore e della Ricerca ha un ruolo importante nelle azioni di formazione continua e soprattutto nel settore della promozione sociale. In seguito alla Legge del 1971 vari enti e istituti sono stati incaricati di organizzare e gestire le azioni di formazione continua [148] " . E ancora, citando un passo tratto da *Francia 1*: "A livello di Amministrazione Centrale, la rete di servizi per la formazione continua, dipendente dalla Direzione dei *Lycées* e *Collèges*, fissa i principi generali della politica di formazione degli adulti in seno agli istituti di secondo grado del Ministero dell'Educazione Nazionale. A livello di *Académie*, (Circoscrizione amministrativa propria dell'Educazione nazionale in cui si organizzano i servizi deconcentrati del Ministero sotto la direzione di un rettore. La Francia è suddivisa i 28 Ac*adémies* che corrispondono, se si escludono alcune eccezioni, alla suddivisione regionale), un servizio preposto alla formazione continua (*Délégation académique à la formation continue* -

[146] Ibidem, op. cit.

[147] Si veda "*Le modalità e gli attori della formazione continua. La formazione dei lavoratori, dopo un faticoso inizio nei primi anni novanta, è oggi un fenomeno in crescita*", in Internet: URL: <http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/ezrt6dqoulih5sbbnmd2zxm5mtjikaqrxuwqxlovnfld7clyztzaua2wpui2b3ahhj242rdabsigrwn6wttdjg5ym4f/focus.pdf > 30/11/2004.

[148] Ibidem, op. cit.

DAFCO) è responsabile delle attività di formazione e definisce una strategia di sviluppo della rete accademica di formazione degli adulti; assicura la concertazione con i partner regionali, soprattutto con i servizi decentrati del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali; mantiene le relazioni con le grandi imprese; coordina l'attività dei *GRETA* dell'*Académie*. Ogni Delegazione accademica dispone di un Centro accademico di formazione continua (*Centre académique de formation continue - CAFOC*) che contribuisce alla formazione dei formatori di adulti. La Legge del 16 luglio 1971 ha creato un'amministrazione della formazione professionale, sotto la direzione di un delegato interministeriale dipendente dal Primo Ministro. In Francia 1, vengono anche illustrati i servizi di cui il Ministro dispone per avviare la politica di formazione professionale: la Delegazione per la formazione professionale (*Délégation à la formation professionnelle - DFP*) e la Delegazione per il lavoro (*Délégation à l'emploi - DE*). Esso tutela l'Agenzia nazionale per l'impiego (*Agence nationale pour l'emploi - A*NPE), l'Associazione per la formazione professionale degli adulti (*Association pour la formation professionnelle des adultes - AFPA*), il Centro per lo sviluppo dell'informazione sulla formazione permanente (*Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente - INFFO*) e, insieme al Ministero dell'Educazione nazionale, il Centro di studi e ricerca sulle qualifiche (*Centre d'Etudes et de Recherche sur les Qualifications – CEREQ*) [149] >>.

L'*ANPE*, nata nel 1967, si occupa della sistemazione di coloro che cercano lavoro e delle azioni di formazione professionale rivolte a coloro che sono disoccupati e ai dipendenti che sono in fase di riqualificazione. Inoltre essa gestisce i fondi pubblici per l'occupazione e dispone di venticinque delegazioni regionali e centotre delegazioni dipartimentali. L'*AFPA* è il più importante organo francese di formazione e ha il compito di orientare le proprie attività verso i gruppi più svantaggiati (giovani, disoccupati di lunga durata, dipendenti a rischio di licenziamento). Il centro *INFFO* ha il compito di mettere a disposizione dei professionisti della formazione i mezzi di informazione (documentazione, servizi telematici, pubblicazioni). Bisogna precisare che secondo la legge quinquennale sul lavoro, l'occupazione e la formazione professionale del 20 dicembre 1993, le regioni sono responsabili dell'organizzazione dei corsi di formazione professionale continua destinati ai giovani con meno di 26 anni in vista dell'acquisizione di una qualifica [150]. La Legge del luglio 1971 ha introdotto l'obbligo di partecipazione dei datori di lavoro al finanziamento della formazione professionale continua. Le imprese con più di dieci dipendenti devono versare annualmente una determinata percentuale della massa salariale per la formazione (nel 1971 viene fissata allo 0,8%, ma raggiunge l'1,2% nel 1987 e l'1,5% nel 1993). Dalla suddivisione del mercato appare che l'ottanta per cento di tale percentuale va agli enti a scopo di lucro, sotto il controllo del Comitato regionale per la formazione *professionale (Comité régional de la formation professionnelle*), un organo consultivo tutelato dal Prefetto della Regione.

[149] Francia 1. *Quadro storico. La formazione professionale continua è apparsa solo dopo la guerra,* op. cit.
[150] Ibidem, op. cit.

Sempre in *Francia 1,* si afferma per quanto riguarda le azioni finanziate dalle imprese, che : <<il settore 1,5 per cento *strict* riguarda le azioni alle quali le imprese partecipano direttamente o indirettamente attraverso i fondi di garanzia per la formazione (*fonds d'assurance-formation - FAF*), gli Organi paritetici (*organismes paritaires*) a cui è riconosciuto il diritto al congedo individuale per la formazione, gli organi basati sulla mutualità (*organismes de mutualisation*) a cui è riconosciuto il diritto alla formazione in alternanza. Il settore 1,5 per cento *extension* copre le azioni di formazione dei dipendenti statali e degli enti territoriali, la formazione di dipendenti statali regolati da disposizioni particolari (personale ospedaliero, settore dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura), le formazioni a pagamento, quelle finanziate dalle Associazioni per l'occupazione nell'industria e nel commercio (*Association pour l'emploi dans l'industrie e le commerce ASSEDIC*) e le Azioni a carattere internazionale finanziate da imprese francesi e estere. Il finanziamento statale della formazione professionale proviene principalmente dal fondo per la formazione professionale e per la promozione sociale (*fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale - FFPPS*), ma vi contribuisce anche il fondo nazionale per l'occupazione (*fonds national pour l'emploi - FNE*), l'*ANPE* e il Fondo sociale europeo (*FSE*). I diversi tipi di formazione possono essere impartiti da Istituti pubblici, Centri finanziati dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, Istituti che dipendono da Camere di commercio e dell'industria, da Associazioni professionali o Camere dell'agricoltura, da Organi privati autorizzati o da enti locali. La legge permette alle imprese di organizzare la formazione più adatta per i propri dipendenti, reclutando i propri formatori tramite accordi diretti con enti statali o attraverso un organo paritario autorizzato [151] >> .

Il *Greta* (*Groupement d'Etablissements*) [152] è un gruppo di istituti pubblici di istruzione che uniscono le proprie risorse in locali e insegnanti per organizzare programmi di formazione continua per adulti. Gli istituti coinvolti possono essere *collèges* o *lycées* (*lycées* generali o tecnologici e *lycées* professionali). Il ruolo del *Greta* è di accogliere e orientare le persone interessate, aiutarle a definire e realizzare un progetto di formazione. I *Greta* offrono una vasta gamma di opzioni: al loro interno si può seguire o riprendere una formazione generale o professionale, imparare le lingue, preparare un diploma professionale, preparare un concorso, elevare il livello di qualifica, adattarsi alle evoluzioni tecnologiche, ecc. La maggior parte degli istituti di istruzione pubblica è sotto la responsabilità del Ministero dell'Educazione Nazionale, dell'Istruzione Superiore e della Ricerca. Pochi istituti dell'istruzione primaria organizzano corsi di formazione continua. Attualmente esistono più di trecento *Greta*, almeno uno per dipartimento, che a loro volta riuniscono seimila centri di formazione e dispongono di cinquantacinquemila formatori con *status* diversi. Nella maggior parte delle grandi città, in quelle di media importanza e nelle zone rurali è possibile trovare una struttura dell'educazione nazionale che garantisce corsi di formazione continua per adulti.

[151] Ibidem, op. cit.

[152] Le informazioni relative alla rete dei GRETA sono state reperite sul Sito ufficiale del Ministero dell'Educazione Nazionale francese, URL: <http://www.education.gouv.fr >, 06/07/2004.

I *Greta* coprono praticamente tutti i settori della formazione, ma ogni *Greta* è specializzato in un determinato tipo di formazione [153]. Infatti nell'opera in questione si afferma che:

<< è proprio nei *Greta* che le persone interessate possono incontrare i consulenti della formazione continua (*conseillers en formation continue - CFC*) che informano e consigliano nella scelta della formazione da seguire. Questi consulenti sono responsabili della programmazione delle sessioni di formazione, in base ai bisogni delle imprese. I *Greta* garantiscono la preparazione al certificato d'attitudine professionale (*certificat d'aptitude professionnelle - CAP*) e al certificato di tecnico specializzato (*brevet de technicien supérieur - BTS*) e propongono moduli di qualifica nella maggior parte dei settori. I corsi di formazione nei *Greta* non sono gratuiti, c'è sempre un organo o una persona che finanzia la formazione: l'impresa o l'organizzazione di appartenenza dei lavoratori o dei giovani che beneficiano di un contratto di qualifica, lo Stato o la Regione, le persone che autofinanziano la propria formazione. Possono usufruire di questi corsi presso i *Greta* i dipendenti di imprese, di Enti, di amministrazioni o di ospedali, nell'ambito del piano della formazione o del congedo individuale per la formazione, coloro che cercano lavoro, i giovani che hanno un contratto di qualifica, coloro che si autofinanziano la formazione. I corsi possono essere sia collettivi (*formations programmées*), in forma di *stage* o moduli, nei locali dei *Greta* o sul posto di lavoro, sia personalizzati (*formations individualisées*), adattati alle esigenze didattiche e ai ritmi personali dei singoli partecipanti. Inoltre vengono organizzati corsi di formazione in alternanza (*formations en alternance*) su richiesta delle imprese, e ancora corsi di formazione integrata (*formations intégrées*) in collaborazione con le imprese. Questi ultimi favoriscono la qualificazione professionale dei lavoratori e nuovi investimenti immediati della formazione. A livello locale, ogni *Greta* definisce i programmi dei corsi di formazione in base ai bisogni espressi a livello locale da imprese, collettività e dai diversi rappresentanti dello Stato. Assolve, inoltre, una funzione di servizio pubblico in materia di formazione continua, garantendo l'autofinanziamento dei vari tipi di formazione offerti. L'attività del *Greta* si basa su: un'*équipe* direttiva composta dal Direttore dell'Istituto e dall'Agente contabile, che contribuiscono allo sviluppo e al controllo delle convenzioni di formazione; uno o più consulenti della formazione continua che definiscono i corsi da realizzare in base ai bisogni di formazione espressi a livello locale; i coordinatori e i formatori, il cui numero varia a seconda del volume dell'attività. I formatori dei *Greta* possono essere: insegnanti dell'istruzione nazionale formati appositamente per l'educazione degli adulti; formatori degli ambienti professionali che abbiano una qualifica riconosciuta nelle discipline o ambiti professionali di cui si occupano. I formatori stessi hanno diritto a una formazione continua nei centri accademici per la formazione continua (*Centres académiques de formation continue - CAFOC*). L'attività dei *Greta* a livello regionale è coordinata, per ogni singola *académie*, da un consigliere del *recteur*: il delegato accademico per la formazione continua. La Delegazione accademica per la formazione continua (*DAFCO*) dispone di una

[153] Ibidem, op. cit.

équipe per: coordinare l'attività dei *Greta* in alcuni settori: informatica, *marketing, gestion*, ecc.; sviluppare servizi specifici: consulenza alle imprese, rapporti con i partner regionali dell'occupazione e della formazione, ecc.;garantire la mutualità delle innovazioni e delle risorse didattiche. Il centro accademico per la formazione continua (*CAFOC*) si occupa della formazione del personale [154] >>.

Sempre nei Siti ufficiali del Ministero dell'educazione francese si afferma che: << A livello nazionale, all'interno del Ministero dell'Educazione Nazionale esistono due uffici atti alla formazione continua nei *Greta*:, l'Ufficio per la formazione continua degli adulti; l'Ufficio di ingegneria per la formazione degli adulti e per i rapporti con la formazione iniziale. Il ruolo del Ministero è: organizzare, in partenariato con grandi imprese e settori professionali, dei corsi di formazione in modo uniforme sulla totalità del territorio; incentivare la partecipazione ai programmi della Commissione Europea; sviluppare la personalizzazione delle formazioni; occuparsi delle pratiche per la certificazione della qualità; coordinare lo sviluppo delle formazioni aperte a distanza. La formazione continua che dipende dall'Istruzione superiore è organizzata nei Centri di formazione delle Università che offrono agevolazioni per gli studenti adulti: orari favorevoli per i lavoratori a tempo pieno, convalida delle esperienze acquisite, ecc. Inoltre un certo numero di diplomi possono essere preparati nei Centri di formazione delle *grandes écoles* autorizzate a rilasciarli. La rete dei *Greta* è particolarmente attiva nel campo della formazione linguistica degli adulti, dato che rappresenta il diciannove per cento degli organi presenti sul mercato e il dieci per cento degli effettivi formati. I duecento centri linguistici dei *Greta* propongono una vasta gamma di corsi di formazione nella maggior parte delle lingue. I vari tipi di formazione offerti sono sia moduli linguistici nell'ambito dei diplomi, sia percorsi di formazione concepiti in base alla richiesta delle imprese o di singole persone. Queste formazioni rispondono a due esigenze: la lingua come strumento di lavoro che accompagna la qualificazione, la lingua come strumento di comunicazione necessario per gli scambi internazionali. Essi formano un'*équipe* che si occupa degli strumenti e dei supporti per l'apprendimento, facendo sempre più uso di nuove tecnologie. Due nuovi sistemi si stanno sviluppando rapidamente: videoconferenza e formazione a distanza. La formazione del personale sta diventando sempre più una parte integrante del progetto di sviluppo dell'impresa. I *Greta* possono realizzare dei controlli linguistici, per individuare le lacune più rilevanti e stabilire gli obiettivi e le priorità della formazione nonché della sua valutazione. Il Ministero dell'Educazione Nazionale è il più importante organo di formazione degli adulti. Esso ha il compito di proporre dei centri per la formazione linguistica e ha quindi coinvolto la rete dei *Greta* in una certificazione di qualità, concependo con l'AFNOR uno *standard* qualitativo interno in un'ottica simile a quella delle norme ISO. Tale Certificazione viene rilasciata presso il centro linguistico dopo un controllo che verifichi la conformità delle disposizioni prese dal centro con le regole stabilite dal Ministero dell'Educazione Nazionale. Nei trentuno centri certificati il rispetto delle regole garantisce la

[154] Ibidem, op. cit.

qualità del servizio, dell'organizzazione e dei risultati. La Certificazione viene rilasciata sulla base di sette principi: controllare il contesto economico e istituzionale del suo settore di impiego; appoggiarsi alla rete regionale e nazionale dei *Greta*; rivolgersi a un pubblico vasto ed esprimere chiaramente la propria offerta di formazione; creare i prodotti e i servizi partendo da un'analisi approfondita delle necessità; rispondere alle esigenze dei singoli studenti grazie a un'équipe didattica che accoglie, forma e accompagna ogni stagista in modo individuale lungo tutto il percorso di formazione; garantire la qualità del servizio con una gestione rigorosa delle risorse umane, didattiche e materiali >> [155]. L'*AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes*), tutelata dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, è un organo pubblico di formazione professionale qualificante. Essa risponde ai bisogni della formazione professionale, di inserimento qualificante attraverso la formazione dei lavoratori, delle imprese, di coloro che cercano lavoro e degli Enti territoriali. Sempre secondo i materiali citati da Internet del Ministero dell'educazione francese si evince che quest' ultima associazione svolge : "attività di valutazione e orientamento, di revisione e controllo della contabilità e della gestione della società; di ingegneria didattica nelle imprese o negli enti territoriali; offre svariati programmi di formazione". I suoi duecentotre centri di formazione beneficiano dell'appoggio di sette centri didattici e tecnici. Le Regioni e i Comuni partecipano all'educazione degli adulti direttamente, promuovendo programmi di formazione, e indirettamente, finanziando organizzazioni e associazioni esistenti. La loro azione ha un ruolo importante nei confronti dei gruppi più svantaggiati, come immigrati, giovani senza occupazione, disoccupati di lunga durata, analfabeti. Le imprese con più di dieci dipendenti hanno un ruolo attivo e importante nell'ambito della formazione degli adulti. Esse intervengono versando l'1,5% della loro massa salariale per la formazione (principalmente professionale) e attraverso la propria commissione interna. Esse finanziano numerose attività culturali, sportive, di promozione sociale, di sviluppo personale. Numerose associazioni, nate da un movimento di riflessione di ispirazione cristiana, operaia e sociale, hanno il compito di sviluppare l'istruzione popolare in diverse forme[156]. Per quanto riguarda i Centri di formazione, esclusi quelli che dipendono dall'iniziativa privata e che non possono quindi essere recensiti, bisogna ricordare quelli dei principali sindacati e partiti politici, quelli delle associazioni professionali, delle Camere dell'agricoltura, delle Camere di commercio e dell'industria, finanziati dai soci e responsabili della loro formazione professionale. La formazione a distanza è garantita dal Centro nazionale per l'Istruzione a distanza (*Centre national d'enseignement à distance - CNED*), organo pubblico nazionale sotto la responsabilità del Ministero dell'Educazione Nazionale, dell'Istruzione Superiore, della Ricerca e dell'Inserimento professionale[157]. Nato nel 1939, il *CNED*, nel 1991, ha accolto circa duecentotremila stagisti per un volume di ore di *stage* di centodiciannove milioni e mezzo: queste cifre mostrano un'importante evoluzione della sua attività. Il

[155] Ibidem, op. cit.

[156] Ibidem, op. cit.

[157] Ibidem, op. cit.

centro utilizza testi scritti, cassette audio e video. Inoltre la telematica permette di accedere a banche dati bibliografiche, testi di valutazione e offre la possibilità di dialogo con un formatore riguardo a determinati tipi di formazione. Per completare questo tipo di formazione a distanza, il *CNED* propone gruppi e lavori pratici di durata variabile. All'interno dei *Greta*, oltre ai responsabili dei vari istituti membri del gruppo, vi si trovano rappresentanti del personale insegnante e di altre categorie del personale, rappresentanti delle organizzazioni padronali e dei lavoratori, rappresentanti delle amministrazioni pubbliche associate ai *Greta*.

Nelle pagine *Internet* sul materiale citato viene affermato che : << l'Associazione nazionale per la formazione professionale degli adulti (*Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – AFPA*), tutelata dal Ministero del Lavoro, è un'associazione a gestione tripartita, alle istanze decisionali e consultive partecipano rappresentanti dei poteri pubblici, dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni professionali dei datori di lavoro. I settori professionali e le imprese sono direttamente associati alle azioni realizzate dall'*AFPA*: ricerche sulle necessità dei partecipanti, elaborazione dei programmi e dei contenuti della formazione, controllo e convalida della formazione impartita agli stagisti.
Tra le priorità della formazione degli adulti vi sono: le formazioni generali legate alla ricerca di un impiego o alla rivalutazione; i bilanci personali e professionali (per determinare il percorso individuale di formazione); la lotta contro l'analfabetismo (coordinata dal Gruppo permanente per la lotta contro l'analfabetismo, *Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme - GPLI*), le formazioni per l'inserimento dei giovani e dei disoccupati; i programmi per l'inserimento degli immigrati e dei non-francofoni; lo studio delle lingue europee; i programmi di riqualificazione (competenze di base, qualifiche-chiave...); i programmi locali di sviluppo comunitario.
I *Greta* propongono una vasta gamma di diplomi, dal *CAP* (*certificat d'aptitude professionnelle*) al *BTS (brevet de technicien supérieur*). Per ottenere il diploma, i candidati possono preparare l'esame finale o singole unità cumulabili. In quest'ultimo caso, il candidato può seguire la formazione col proprio ritmo, dato che ogni unità acquisita vale per cinque anni.
Il Centro nazionale per l'istruzione a distanza (*CNED*) garantisce un vasta gamma di formazioni, soprattutto nei seguenti settori: gestione finanziaria e contabile, gestione commerciale, commercio internazionale, organizzazione e tecniche amministrative, informatica, turismo, ramo alberghiero, sanità, costruzioni, lingue, lettere. I corsi offerti permettono di preparare il *BTS* in molte discipline; il diploma di studi universitari generali (*diplôme d'études universitaires générales - DEUG*) in lettere, lingue, musicologia, arti plastiche; i diplomi dell'istituto nazionale di lingue e culture orientali (*Institut national de langues et cultures orientales - INALCO*) in cinese, giapponese ed ebraico. Esso offre anche delle preparazioni specifiche ai concorsi per il reclutamento del personale insegnante di ogni categoria, del personale amministrativo dell'Educazione nazionale, dell'Istruzione superiore, della Ricerca e dell'Inserimento professionale, e, nel quadro di convenzioni con altri dipartimenti ministeriali, a concorsi per il reclutamento del personale delle grandi amministrazioni. Circa quaranta scuole di ingegneria sono abilitate a rilasciare un diploma

attraverso la formazione continua. In questo caso si tratta di un diploma identico a quello rilasciato dalla formazione iniziale. Ogni anno circa mille tecnici possono accedere al titolo di ingegnere frequentando una formazione continua. Quasi la metà di questi si sono formati nel conservatorio nazionale di arti e mestieri (*Conservatoire national d'arts et métiers - CN*AM). Il *CNAM*, creato nel 1794, offre corsi a più di 100.000 persone a Parigi e nelle province. Questi corsi di formazione richiedono un impegno continuo per sei o sette anni, spesso al di fuori dell'orario di lavoro. Il *CNAM* prepara sia al diploma di ingegnere che a una serie di diplomi relativi a diversi ambiti di studio: giuridico, economico, di gestione e contabilità, scientifico, ecc.

Il Centro di Studi Superiori Industriali (*Centre d'études supérieurs industrielles - CESI*) rilascia il diploma di ingegnere ai tecnici con cinque anni di esperienza, al termine di due anni di frequenza a tempo pieno [158] >>.

In definitiva l'impegno del sistema di istruzione (Ministero dell'Educazione Nazionale, Istruzione superiore, Ricerca e Inserimento professionale) nell'ambito della formazione professionale continua si misura da una parte sui meccanismi e le risorse messe in pratica a livello nazionale e accademico, e sul volume delle attività realizzate; d'altra parte sullo sforzo compiuto per adattare le formazioni, i diplomi e il sistema di convalida alle necessità delle persone e alle richieste delle imprese, in un logica di formazione e di convalida personalizzate[159].

Il finanziamento di un congedo individuale per la formazione è garantito dagli Organi paritetici autorizzati dallo Stato, ai quali i datori di lavoro sono tenuti a versare le somme corrispondenti a una determinata percentuale della massa salariale. Lo Stato e le Regioni contribuiscono al finanziamento delle formazioni firmando convenzioni con gli Organi paritetici. Questi possono anche beneficiare delle sovvenzioni del fondo sociale europeo. Durante il congedo di formazione, il lavoratore continua a percepire lo stipendio, versato dal datore di lavoro, questo riceve in seguito la somma corrispondente dall'organismo paritetico. Le retribuzione dei dipendenti statali viene versata dall'Amministrazione competente. L'importo è pari all' ottantacinque per cento della loro retribuzione. Nel sistema francese la normativa prevede attualmente l'obbligo per tutte le imprese di contribuire alla formazione continua partecipando ogni anno al finanziamento di interventi formativi o di bilancio delle competenze oltre che alla formazione in alternanza. Tutte le imprese con più di dieci addetti debbono destinare infatti l'1,5 % della massa salariale alla formazione dei lavoratori (le imprese con meno di dieci addetti, gli imprenditori e i non dipendenti versano invece lo 0,15 %).

Così fissati i margini di contributo minimo, le imprese possono adempiere all'obbligo nei seguenti modi: versando il contributo a degli "Organismi paritetici, bilaterali, concordati di raccolta" (*Organismes Paritaires collecteurs agrées* - O.P.C.A.), gestiti dalle Parti sociali; utilizzando direttamente l'importo per il finanziamento

[158] Ibidem, op. cit.

[159] Ibidem, op. cit.

dei propri Piani di formazione aziendale [160]. Dopo un periodo caratterizzato da una progressiva confusione dei ruoli e dei livelli, territoriali o di settore, tra i diversi organismi, oltre ad una loro eccessiva proliferazione (nel 1993 erano operative circa duecento cinquanta strutture di gestione), con l'Accordo interprofessionale del 1994 si è razionalizzato il sistema, costituendo due filiere di O.P.C.A.: " la filiera principale, quella degli O.P.C.A. di settore; la filiera sussidiaria, composta dagli OP.C.A.-REG. (organismi di tipo interprofessionale su base regionale), dalla rete AGEFOS-PME (organismi di tipo interprofessionale, riservati alle piccole e medie imprese) e l'O.P.C.I.F., un Fondo nazionale cui è riservata la gestione di quella parte dei versamenti obbligatori delle imprese che vanno a finanziare il *Compte Individuel de Formation*, cioè la formazione individuale dei lavoratori" [161]. Gli O.P.C.A. sono ad oggi quasi un centinaio, ciascuno creato da un accordo tra parti sociali (rappresentanti di un territorio o di un settore, secondo i casi), accordo che viene poi ratificato dal Ministero del Lavoro che esercita, del resto, un controllo forte sulla gestione. Di recente, l'Accordo nazionale interprofessionale, firmato dalle Parti sociali nel settembre del 2003, ridisegna l'insieme dei dispositivi per la formazione continua. Gli aspetti maggiormente innovativi della riforma, secondo il materiale citato in *Internet*, sono i seguenti: <<la definizione di un diritto individuale alla formazione; l'enfasi crescente sugli strumenti di informazione e orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita; il rafforzamento di alcuni dispositivi (come il congedo individuale di formazione e il conto risparmio-tempo) diretti a giovani in ingresso o a lavoratori in età avanzata; la possibilità, per i piani formativi d'impresa, di svolgere l'attività formativa anche al di fuori dell'orario di lavoro; l'aumento del contributo minimo annuo da parte delle imprese che dovrebbe passare dall'1,5 % all'1,6 % della massa salariale (per le imprese con meno di dieci dipendenti si arriverà con gradualità allo 0,55 %) [162] >>.

Sostanzialmente diverso è il ruolo gestionale della bilateralità in Spagna, dove al modello diffuso (settorialmente e territorialmente) vigente in Francia si contrappone un modello di tipo unitario, caratterizzato da una partecipazione attiva del Governo e degli Organi dell'Amministrazione Centrale.

Il luogo d'azione principale della bilateralità è attualmente la *Fundación Tripartita* para la *Formación en el Empleo*, di livello nazionale, governata da un Patronato dove sono rappresentate le Parti sociali e il Governo.

Sulla base di Accordi Quadro nazionali, la *Fundación* propone annualmente dei bandi (detti *Convocatorias*) per la raccolta delle proposte progettuali di imprese o di organizzazioni bilaterali, a cui si accompagnano le regole relative alla gestione e al controllo delle attività. La Fondazione Tripartita opera sotto il controllo dell'INEM (Istituto nazionale dell'impiego), organo del Ministero del Lavoro, che emana formalmente gli atti della Fondazione. Il sistema viene finanziato attraverso una tassa per la formazione professionale, pari

[160] *Le modalità e gli attori della formazione continua. La formazione dei lavoratori, dopo un faticoso inizio nei primi anni novanta, è oggi un fenomeno in crescita*", op. cit.

[161] Ibidem, op. cit.

[162] Ibidem, op. cit.

allo 0,70% del Monte salari dei lavoratori del settore privato, di cui almeno la metà deve essere destinata a interventi formativi per i lavoratori occupati. Il gettito contributivo viene raccolto dall'ISS (Istituto per la Sicurezza Sociale) che lo trasferisce all'INEM.
Dal 1996 al 2000 una serie di dubbi sulla scarsa trasparenza della gestione dei fondi per la formazione continua, sempre secondo il materiale consultato, ha investito sia le Parti sociali, sia i singoli attuatori ed una sentenza del *Tribunal Constitucional* del 25 aprile 2002 ha obbligato il Governo a coinvolgere le *Comunidades Autónomas* (cioè le Regioni) nella gestione del sistema di formazione continua.
L'Esecutivo ha quindi proposto alle Parti sociali e alle *Comunidades Autónomas* un disegno di riforma che si basa su: una serie di sgravi contributivi per le imprese formatrici, da sottrarre a quanto dovuto in precedenza alla *Seguridad Social*, con cui le stesse imprese finanzieranno direttamente la loro formazione interna; una quota di trasferimenti all'INAP (*Istituto Nacional de Administraciones Pùblicas*) per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni; una quota destinata alle *Comunidades Autónomas* per finanziare la formazione a domanda individuale; un'ultima quota per il finanziamento di Azioni di sistema gestite centralmente dalla *Fundación Tripartita.*
Le imprese adempiranno, quindi, all'obbligo di destinazione degli sgravi se li impiegheranno per le iniziative di formazione, dovendo altrimenti effettuare il versamento all'ISS come previsto dal sistema vigente.
Alla bilateralità di livello nazionale (in collaborazione con il Governo centrale) resta il controllo delle azioni complementari (di Sistema) che saranno gestite dalla Fondazione Tripartita solo se di ambito nazionale. Saranno gestite invece dalle *Comunidades Autónomas* se di rilievo solo nei rispettivi territori [163].

2.2- L'ammissibilità dell'ipotesi.

Perché si parla tanto di formazione continua oggi e perché la formazione continua sembra essere così importante, in particolar modo, nel nostro Paese?

L'interesse a trovare una risposta a questi quesiti aumenta più cresce il dubbio che trattare la formazione continua come una priorità e renderla, in qualche forma un obbligo, un dovere morale, sia ormai diventata solamente una moda.

Nell'avvicinarsi al tema della formazione continua, molti partono dalla citazione del Consiglio europeo tenutosi a Lisbona nel 2000, perché è stato l'occasione di decidere l'impegno, condiviso dai quindici Paesi dell'Unione, del raggiungimento di una soglia minima di soggetti adulti in formazione nel 2010 pari ad

[163] Ibidem, op. cit.

almeno il dodici per cento. L'Italia partendo da un valore pari al 4,6 per cento (dato confermato a grandi linee da varie e diverse rilevazioni realizzate nei primi anni del 2000) [164], risulta essere uno dei paesi con le peggiori *performances* e pertanto si ritiene che solo un impegno di tutte le Istituzioni statali, regionali e locali, nonché un impegno delle forze economiche e sociali, degli operatori culturali e del volontariato sociale e culturale, possa avvicinare il dato italiano, all'obiettivo fissato a livello europeo. Non è detto chiaramente in nessun documento comunitario o nazionale ma dovrebbe essere evidente a tutti che, all'interno dell'universo di riferimento composto dalle diverse figure dei soggetti adulti tra i ventiquattro e i sessantacinque anni di età (circa trentacinque milioni di individui nel nostro Paese) il nocciolo duro è costituito dai lavoratori adulti attivi occupati (circa ventidue milioni in Italia) o disoccupati [165]. Per raggiungere la fatidica cifra del dodici per cento occorre promuovere pratiche formative diffuse su tutto il territorio, anche laddove non vi è alcuna tradizione e, anzi, vi è ancora preclusione verso la istruzione e formazione del soggetto adulto ed allargare la pratica della formazione continua degli occupati. Nell'espressione anglosassone *lifelong learning* noi troviamo la formula che unifica, tra l'altro, formazione permanente e formazione continua e quindi quando pensiamo a Lisbona, pensiamo anche alla centralità della formazione dei lavoratori ed al contributo che questa offre all'innalzamento del valore oggi posto al 4,6 per cento, che deve quasi triplicare in pochi anni.

Un secondo approccio parte dalla considerazione dell'anomalia italiana nel panorama dei Paesi più industrializzati del mondo per quanto attiene al dato del generale livello di scolarizzazione della forza lavoro. Permane un notevole *gap* tra l'Italia, Paese mediterraneo con una economia passata dal primario al terziario, attraverso una industrializzazione spesso senza investimenti ed innovazione, ed i grandi Paesi dell'emisfero nord del mondo, che hanno costruito il proprio modello di sviluppo su una scuola secondaria solida, su un'università tecnica di grande richiamo e su sistemi di recupero dei *drop out* operanti da sempre come elemento strutturale delle politiche dell'istruzione e formazione [166]. L'Italia, tra i suoi occupati, ha pochi laureati, una quota ancora minoritaria di soggetti con il titolo della scuola secondaria superiore, pochi titoli provenienti dalla formazione professionale comparabili con i titoli scolastici e una metà di occupati con il solo titolo dell'obbligo. Tutti i documenti OCSE (Organismo per la cooperazione e sviluppo economico) degli ultimi venti anni, tutti i libri bianchi e le decisioni della UE dal 1992 in poi,

[164] *Le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona,* del 23-24 marzo 2000 , in internet, URL: <http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_it.htm#1 >, 23/12/04.

[165] Si veda, *Lavoro cooperativo e comunità di pratiche,* in Internet, URL: < http://www.uil.it/artigianato/formazione/..%5Cdocumenti%5C030/ introduzionecontrattazionecollettivafinale.htm >, 22/11/2004.

[166] Ibidem, op. cit.

hanno posto il dito sulla piaga della scarsa scolarizzazione di base. Se non fosse stato posto da Delors [167], nel 1992, l'obiettivo di avere per i giovani con meno di diciotto anni entro l'anno 2000 solo istruzione e formazione (e esperienze di lavoro solo se a finalità formativa), forse staremmo ancora a dibattere sui limiti di età cui giungere per l'obbligo e sulle competenze amministrative delle Istituzioni chiamate a promuovere conoscenze per tutta la popolazione giovanile. Data la situazione che viviamo, risulta evidente, che, quanto non si è fatto prima, nel periodo formativo iniziale, in termini di scolarizzazione primaria di secondo livello e di formazione professionalizzante *extra* lavorativa, dovrà essere recuperato poi, sia nel caso che questo sia reso necessario dal mutare delle condizioni lavorative esterne, sia nel caso della autonoma ricerca di una migliore condizione di vita e di lavoro [168].

Un buon numero dei sistemi locali e di distretti industriali, secondo l'opera citata, soffrono una crisi che per alcuni sarà sicuramente mortale, questo non solo a causa della aggressività delle "tigri asiatiche", ma anche per la globalizzazione dei mercati della produzione e della commercializzazione dei beni di largo consumo. Le crisi dei distretti sono vissute, soprattutto dagli attori locali, ma non hanno quasi mai, a causa delle limitata dimensione delle singole imprese, l'attenzione dei media che meriterebbero. Sono più visibili le crisi e le difficoltà delle grandi imprese, che si dibattono tra i tracolli finanziari e la perdita di competitività evidenziata, a volte, anche dalla riduzione del numero degli addetti, dall'abbandono di settori di attività e di segmenti di mercato prima considerati strategici. La risposta che viene data, e che a volte gli stessi operatori economici cercano, si orienta nell'affermare che nelle imprese a rete, ovvero nel caso delle imprese distrettuali italiane piccole, specializzate e flessibili, risulta difficile leggere gli elementi descrittivi delle innovazione, perché questi dati sono nel territorio, non appartengono alla dimensione della singola impresa, non rientrano quindi nel dati di bilancio, non sono contabilizzabili nel singolo, ma nel collettivo [169]. Se è difficile analizzare la relativa complessità dell'organizzazione produttiva, è compito ancora più difficile, analizzare le relazioni e le dinamiche interorganizzative delle imprese legate da vincoli di parentela e da rapporti fiduciari mediati dalle organizzazioni di rappresentanza, dai consorzi e in generale da tutte le forme assunte dall'imprenditore collettivo delle aree-sistema. Se i sistemi locali di impresa e i distretti vivono aria di crisi, questo è dovuto sicuramente dall'impossibilità di utilizzare l'unica arma competitiva che i nostri ben conoscono per averla ricorrentemente utilizzata: il deprezzamento della moneta nazionale. Ma questo è dovuto anche alla difficoltà, cresciuta in maniera esponenziale, di trattare le esigenze organizzative interne ed esterne alle singole imprese, con le competenze già possedute. C'è una grande differenza tra come si comportano le grandi imprese e le piccole imprese distrettuali, rispetto alla

[167] Vedi Massimo Tommasini, *Dimensioni dell'apprendimento continuo,* e Piero d'Aloja, *I programmi comunitari di formazione e istruzione: nuovi orientamenti,* entrambi in *Apprendimento continuo e formazione. Contributi sulle dimensioni organizzative, sociali e tecnologiche dell'apprendimento,* collana ISFOL, Milano, Franco Angeli, 1996.

[168] Si veda, *Lavoro cooperativo e comunità di pratiche,* in Internet, op. cit.

[169] Ibidem, op. cit.

propria forza lavoro. Per aumentare il proprio bagaglio di competenze le grandi imprese hanno accelerato, fino al limite massimo e a volte anche oltre il valore d'equilibrio, il *turn over,* favorendo il massiccio ingresso di giovani scolarizzati (laureati e diplomati) poco costosi per l'impresa, a fronte della possibilità di elargire buonuscite ai lavoratori maturi (definiti anziani già oltre i quarantacinque anni se non inquadrati come quadri o dirigenti). Parte di questi lavoratori hanno già trovato sbocco nelle imprese di minori dimensioni, favorendo lo scambio di competenze con altri interlocutori, mentre un numero inferiore ha dato vita a nuove imprese [170]. Nelle piccole imprese distrettuali, se un *turn over* esiste, è quello che evita di gettare sul lastrico un numero eccessivo di individui adulti. In realtà, il sistema si era attrezzato a governare non tanto la crisi, quanto la concorrenza delle imprese sul mercato dei lavoratori forti, quelli che fanno la differenza quando c'è da gestire soprattutto i picchi di produzione o la produzione affidata alle macchine introdotte più recentemente. Il problema delle competenze distintive, veniva giocato all'interno dell'area, sul filo della maggiore o minore abilità facilmente misurabile da tutti gli appartenenti al sistema. Ora, l'allargamento del mercato interno, la crescita dei paesi del Mediterraneo, la mondializzazione dell'economia, hanno reso necessaria l'adozione di formule organizzative più complesse che possono essere vissute positivamente solo se si possiedono competenze che in genere vengono trasmesse durante la formazione iniziale dei giovani. Nel nostro caso, è ancora alla ulteriore formazione dei soggetti adulti, che noi chiamiamo formazione continua, che si chiede di recuperare i *deficit* di conoscenze linguistiche, logiche e matematiche di colui si deve trasformare sempre più spesso in un "pendolare", seppure a *parttime* [171].

Aumentando la richiesta di una migliore qualità delle vita, per i lavoratori occupati questo significa un aumento della domanda di qualità del lavoro. I lavoratori sanno, spesso meglio dei loro rappresentanti, quanto del proprio destino sia legato a condizioni difficili da inquadrare negli schemi della contrattazione collettiva. Una di queste condizioni, è costituita dalla capacità e possibilità di affermarsi e di affermare il proprio punto di vista, la propria soggettività. Tempo addietro era l'abilità delle mani, ora è la capacità di esprimersi, il parametro distintivo tra chi comunica con i nuovi vertici e con l'organizzazione, divenuta sempre più formale e interfacciata, tramite linguaggi dedicati e gestiti per il tramite dell'elaboratore elettronico. Cresce la consapevolezza che i margini di libertà, di autonomia, di soddisfazione, aumentano in misura direttamente proporzionale alle conoscenze e alle competenze possedute. Il lavoro cambia in modo repentino, chi vive il lavoro può osservare come la capacità di cogliere le occasioni create nelle fasi di cambiamento, vari con il livello di istruzione; le carriere non sono tutte uguali, c'è chi inizia lentamente e poi comincia a correre e c'è chi a poco scompare dall'organigramma regredendo. La formazione per il lavoratore non sempre è un ausilio per migliorare il salario, ma viene invocata anche solo per migliorare il contesto e la specifica collocazione, e per aumentare il grado di soddisfazione.

[170] Ibidem, op. cit.

[171] Ibidem, op. cit.

Dalla seconda metà degli anni 1990, la parola d'ordine condivisa dagli esperti delle politiche del lavoro, è stata flessibilità. Le regole che sono state varate, in omaggio dell'orientamento internazione generale dei Paesi dell'area OCSE, favoriscono una maggiore mobilità che, solo in alcuni casi, si esprime come mobilità professionale. La differenza tra scelte subite e scelte agite è chiara, resta da vedere se una accettazione della flessibilità oggi, in un contesto di apprendimento e socializzazione lavorativa, può favorire per le imprese, per la società in generale, ma anche per l'individuo, un'opportunità per un *mix* ottimale tra ricerca per tentativi ed errori di una vocazione lenta ad arrivare e la richiesta di ridurre i costi del lavoro in una fase di riorganizzazione dell'apparato produttivo. Molti osservatori, soprattutto quelli di parte sindacale, pongono l'accento sui limiti di norme dettate più dalla ricerca di definizione di formule adatte a tutte le singole situazioni lavorative, che non dalla esigenza di favorire la crescita di un Paese moderno. Le regole relative alle singole figure della flessibilità contrattuale si stanno scrivendo in questi giorni ed è ancora presto per valutarne efficacia e quindi impatto. L'aspetto che viene più volte ribadito da chi ha promosso la riforma del lavoro è che finalmente si scrivono le regole e quindi si va effettivamente verso un mercato regolato. Nel mondo ci sono mercati ricchi e mercati poveri, ma possiamo aspirare ad avere un mercato, all'interno del quale si scambiano ricchezze, ma anche dove, i protagonisti, sono gli stessi portatori del valore lavoro. Entrare in un mercato molto segmentato, mantenendo una buona capacità di governo dei processi di cambiamento e mobilità, rappresenta, per un giovane, una sfida che può essere vissuta anche come uno stimolo. Per un adulto, abituato alla ricerca del mantenimento della stabilità delle sue condizioni di lavoratore dipendente, la nuova flessibilità può significare il dover precipitare nel purgatorio di chi si deve affidare alla capacità progettuale e di servizio degli operatori del mercato del lavoro.

La vita lavorativa si sta allungando, in misura e con tempi variabili da Paese a Paese, in tutta Europa; sicuramente si andrà in pensione sempre più tardi. C'è da chiedersi, se nell'ultimo segmento della propria vita lavorativa, prima della pensione, i lavoratori saranno considerati come lavoratori produttivi. L'allungamento della vita lavorativa non è una misura sociale. È una scelta di ordine economico, fatta in nome della richiesta della quadratura del cerchio della spesa pubblica previdenziale, che deve, necessariamente, fare i conti con la propensione delle imprese a mantenere al proprio servizio solo i dipendenti di sui si ravvisa la necessità [172]. Nel caso di un normale lavoratore, una figura lontana dall'accademia, l'evidenza del risultato dell'investimento, fatto sull'individuo, è meno palpabile, anche se è abitdine parlare della esperienza come patrimonio. In attesa di vedere come evolverà la situazione in contesto di "*ageing society",* possiamo solo rimarcare il dato delle ricerche empiriche, che dimostrerebbero, una correlazione positiva tra l'essere ancora in servizio e attivi a sessanta anni e l'essere stati protagonisti precedentemente, lungo il corso della vita, di esperienze educative e formative. Questo sembrano affermare i dati riferibili al lavoro dipendente dei Paesi del nord Europa, nei quali convivono, alti tassi di

[172] Ibidem, op. cit.

occupazione in età matura e alti livelli dell'investimento in formazione. Nei Paesi dove si fa più formazione iniziale, in genere, si fa anche più formazione continua e si accompagnano i cambiamenti con corsi e percorsi di crescita culturale e professionale. Sono anche i Paesi in cui il W*elfar*e è ancora una realtà forte, dove le grandi e le medie imprese dominano la scena, dove investire risorse private nel sociale e nell'istruzione è considerato una buona pratica e segno di un buon tenore di vita. Le persone anziane possono ancora essere considerati operatori economici in organizzazioni produttive complesse perché hanno acquisito, da adulti, la proprietà (il termine "*ownership"* bene esprime questo concetto) di linguaggi e di modelli di comportamento, che hanno reso possibile il trasferimento da area ad area, da responsabilità maggiori a responsabilità minori, da rapporti in esclusiva a rapporti a tempo limitato e parziale, da situazioni governate dalle macchine a situazioni lavorative dove vengono premiate le interazioni tra i lavoratori. Un solido sistema di formazione continua si dovrebbe sposare bene con i caratteri di un Paese, l'Italia, che chiede ai lavoratori di continuare a lavorare a lungo, ma che deve anche pensare a come accompagnarli nelle varie fase del proprio ciclo di vita lavorativo.

Si parla sempre più di formazione continua anche perché questa espressione è recente, è utilizzata da non più di dieci anni nella accezione di formazione per i lavoratori e per le imprese e pertanto anche chi ha operato nel dopoguerra, nel settore della formazione professionale, vive da qualche tempo il piacere di confrontarsi con un area di impegno nuova. E' legittimo chiedersi a questo punto quale sia, in termini numerici, il valore di questa pratica formativa. Abbiamo a disposizione i risultati sia di indagini campionare, realizzate ponendo quesiti a lavoratori e ad imprese, sia analizzando i dati amministrativi del monitoraggio della spesa pubblica per formazione.

Le indagini ISFOL-ABACUS 2001 e 2002 [173] sugli atteggiamenti e comportamenti formativi dei lavoratori dipendenti e indipendenti, ci dicono che circa il trentadue per cento degli occupati, dipendenti delle imprese private, hanno avuto almeno una esperienza di formazione legata alla propria professione negli ultimi due anni. Valore che sale di qualche punto nel caso dei lavoratori indipendenti, dei professionisti e dei titolari di PMI. Nel caso delle imprese, sono noti i risultati dell'indagine europea CVTS II realizzata da *EUROSTAT* (e da ISTAT per l'Italia) sulle imprese con 10 dipendenti e più: "solo il ventiquattro per cento delle imprese italiane, ha dichiarato di aver contribuito a mettere propri lavoratori in formazione, contro una media europea del quarantasette per cento e un gruppo di quasi metà dei Paesi membri che si attesta tra il settanta e novanta per cento di imprese formatrici. L'Italia risulta al terzultimo posto nell'Europa dei quindici e al quintultimo posto nell'Europa allargata Se moltiplichiamo il numero delle imprese formatrici per la quota media dei lavoratori messi in formazione in quell'anno (il 1999) sul totale dei dipendenti, abbiamo il risultato che non più di 1.960.000 lavoratori risultano aver seguito un

[173] Franco Frigo, Roberto Agnotti, Indagini ISFOL-ABACUS, in Internet, URL: <http://www.Isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/doc_oss03.htm>, 19/09/2004.

corso, ovvero meno di un quarto del lavoro privato dipendente, mentre il valore in altri Paesi raddoppia. La disparità di propensione ad investire in formazione aumenta, nel confronto europeo, man mano che si passa dalle grandi imprese, in linea con i parametri del quadro generale di riferimento, alle medie e alle piccole imprese, che presentano valori non trascurabili, ma lontani dall'obiettivo di coinvolgere organizzazioni e persone nella pratica formativa [174] ".

Le indagini realizzate dall'ISFOL a partire dal 2001 sulla *formazione continua nelle Grandi Imprese*, [175] con un campione nazionale stratificato, nelle micro imprese (a Firenze e a Treviso) e nelle piccole e medie imprese (in tutto il Mezzogiorno e in quattro regioni del Centro Nord), aggiornano il quadro conoscitivo e lo arricchiscono di notizie sulle interrelazioni con le generali strategie aziendali di investimento sull'innovazione, con le scelte relative all'accesso al mercato del lavoro, ai modelli organizzativi e alle logiche associative [176]. La percentuale delle imprese che partecipano della pratica formativa cresce nel tempo, segno anche dell'aumentare della presenza di risorse pubbliche, considerate da tutti come una presenza significativa e che permette ai più di superare una soglia invisibile tra chi sta dentro e chi sta fuori del mondo della formazione continua. Se ancora poche, ma in crescita, sono le imprese formatrici, chi sono i lavoratori che si mettono in formazione o, meglio, che "vengono messi" in formazione?

Il profilo prevalente è ancora quello che emerge dall'indagine ISFOL-ABACUS del 2001, si formano soprattutto i lavoratori che abitano nei centri che hanno più di 100.000 abitanti, che operano nel terziario di servizio (soprattutto nei settori delle telecomunicazioni), sono giovani verso i trentacinque anni, posseggono una laurea o un diploma di scuola secondaria superiore, sono inquadrati come dirigenti, come quadri o come profili superiori, sono in maggioranza maschi (una percentuale superiore a quella della distribuzione per sesso nel lavoro dipendente). Un laureato o un dirigente ha una probabilità di accedere alla formazione tre volte superiore al suo collega inquadrato come operaio, commessa, in possesso del solo titolo di studio dell'obbligo. Le risorse private poste in gioco nella formazione continua, sulla base delle stime di EUROSTAT erano, nel 1999, circa tre milioni di Euro, i contributi pubblici erogati nel nostro Paese per la formazione continua sono stati nei tre anni dal 2000 al 2002 circa mille e duecentocinquanta milioni di Euro. Con queste risorse sono stati avviati in formazione, con percorsi brevi e medi tra le quaranta e le centoventi ore, circa 1.050.000 lavoratori con una media di 350.000 individui all'anno, su di un totale di soggetti messi in formazione, soprattutto con il supporto di risorse delle imprese , di poco superiore a duecento mila (in larga misura inserito all'interno della programmazione

[174] Si veda, in Internet, URL: <http://Uil.it/Artigianato/Formazione/…%5Cdocumenti%5C030/introduzione e contrattazione collettiva finale.htm >, 19/09/2004.

[175] Si veda in Internet, URL:<http://www.welfare.gov.it/…/parteseconda 2.3 pdf. >,19/09/2004.

[176] Si veda in Internet, URL: <http://provincia.fi.it/lavoro_formazione_sociale/doc/isfol_monit.pdf.>, 20/09/2004.

cofinanziata dal FSE e per una parte frutto della finalizzazione delle risorse *ex* Articolo 9, Comma 3, della Legge 236 del 1993). Almeno ai fini di alimentare la memoria storica delle politiche formative del nostro Paese, voglio ricordare che nella fase della elaborazione del *Master Plan* del Governo in carica nel 2000 [177], la scheda relativa alla formazione continua riportava il dato di trecentocinquanta mila soggetti già coinvolti nelle politiche pubbliche e sceglieva come obiettivo dell'intervento del Governo, condiviso con le Parti Sociali, il raggiungimento del numero di 750.000 destinatari nell'arco di circa quattro anni.

Essendo aumentate le risorse finanziarie per la formazione continua in modo considerevole negli ultimi anni e non essendo aumentato il numero dei lavoratori beneficiati, vale la pena di riflettere sulle scelte operate, sulle tipologie progettuali finanziate, sulla strumentazione predisposta, sui parametri di costo adottati, sulla perdita di efficienza dei sistemi in corso d'opera, sulla difficoltà di creare economie di scala. Dai dati EUROSTAT, più volte citati, se emerge un generale profilo deficitario dell'Italia, emerge anche un ulteriore e specifico dato preoccupante, l'Italia risultava prima nella speciale classifica del costo per ora di formazione con un valore di quarantasette Euro contro una media dei quindici Paesi pari a trentuno Euro. Forse questo è spiegabile con il profilo prevalente dei destinatari dei corsi di formazione, indicati dai rispondenti ai quesiti europei, *manager*, dirigenti e quadri piuttosto che operai e impiegati e per l'assenza di un reale mercato della formazione, basato su regole e sulla concorrenza.

Quale formazione viene fatta nei corsi pagati dalle imprese o finanziati, magari parzialmente come è d'uso, dalle amministrazioni pubbliche. Due terzi delle attività finanziate e più del cinquanta per cento di quelle i cui costi ricadono sulle imprese, sono riconducibili alla formazione per le tecnologie informatiche e per l'apprendimento di lingue straniere. Il resto è variamente suddiviso tra particolari corsi di formazione tecnico specialistica legata alle diverse funzioni aziendali.

La maggior parte della formazione ricade, quindi, sotto il cappello della formazione adattiva e funzionale. Segue, per un verso, una moda del momento e per altro verso, risponde a reali necessità legate al ritmo del cambiamento di un'economia segnata dalla presenza del *Web*, del *marketing* estremo, della ricerca di mercati lontani. Risponde anche alla necessità di usare meglio i macchinari ed il "*lay out*" organizzativo, presente oggi, nelle organizzazioni di produzione e di distribuzione di beni e servizi. Negli anni 1980/90, si è proceduto a massicce ristrutturazioni, si sono ridotte le posizioni considerate ridondanti, si sono velocizzati i ritmi, si sono eliminati i magazzini nella ricerca del "*just in time*", si sono creati nuovi eserciti di lavoratori di riserva pronti per nuove forme contrattuali [178].

[177] Si veda, in Internet, URL: <http://www.edscuola.it/archivio/norme/varie/master.html >, 25/11/04.

[178] Si veda, *Lavoro cooperativo e comunità di pratiche,* in Internet, op. cit.

In generale si è rafforzata la capacità di gestione del processo produttivo facendo dei distretti e dei sistemi locali di impresa italiani un modello vincente da esportare all'estero, a partire dai paesi del Mediterraneo e poi dell'Estremo Oriente. Quello che non avevano considerato, con sufficiente attenzione, gli esperti che hanno contribuito a creare dei modelli e a vendere la cultura italiana dei distretti, è stata la capacità degli interlocutori economici di innovare il nostro modello, perché inserito all'interno di un contesto culturale e istituzionale, ancora segnato da quelli che noi abbiamo considerato negativamente come "retaggio del passato". Se oggi la concorrenza mondiale sui prodotti maturi (ad esempio nel campo delle calzature, del tessile e abbigliamento) fa paura, è perché la dimensione dei nuovi distretti cinesi, risulta essere molto superiore a quella dei nostri distretti tradizionali e in quei paesi la presenza di massicci aiuti pubblici, tipici dell'economia pianificata, ha creato economie di scala da noi impensabili, sia perché apparteniamo ad una Unione Europea che ha rifiutato la logica degli aiuti, sia perché abbiamo in buona parte smantellato, in nome di un liberismo inopportuno, la rete dei servizi alle piccole e medie imprese che faticosamente era stata costruita in diverse Regioni [179]. Abbiamo davanti a noi due scenari che presento in modo assai schematico: continua la fase dell'innovazione di processo avviata dagli anni ottanta del secolo scorso, la formazione che serve è quella professionale, che favorisce l'adattamento funzionale delle conoscenze ma soprattutto delle competenze operative alle tecnologie di produzione oggi presenti, o ipotizzabili nel prossimo futuro come frutto di una innovazione a carattere incrementale; secondo, non è più sufficiente l'innovazione di processo e l'Italia deve ridisegnare la missione dei distretti e dei propri sistemi locali di impresa attorno a prodotti nuovi. Se serve progettare nuovi prodotti per dar fiato alla nostra economia, è l'innovazione di prodotto da stimolare e la formazione che serve non è la formazione a carattere strettamente professionalizzante. Passare da un paese, che ha investito sull'innovazione di processo, dimostrando di essere molto competitivo per decenni, a un Paese che investe sull'innovazione di prodotto, significa per il mondo della formazione rivedere radicalmente le priorità [180].

Nello scenario della formazione non riducibile alla sola professionalità della nuova gerarchia, efficace nel campo del sistema dell' istruzione-formazione, non può non vedere al primo posto l'Università e la Ricerca, seguito dalla Scuola Secondaria Superiore e non necessariamente dagli Istituti tecnici e dai Licei tecnologici, dalla Formazione Permanente e solo successivamente dalla formazione aziendale e dalla Formazione Professionale gestita dalla rete dei Centri regionali di formazione professionale. La formazione continua che serve per gli adulti lavoratori e per le imprese è, un *mix* delle tipologie di formazione che sono progettabili e gestibili da parte di tutti i soggetti sopra indicati.

E' illusorio, nella prospettiva di un sistema economico che deve mettere in progettazione e formazione nuove economie, costruite attorno a nuovi prodotti, cercare di trovare la risposta ai propri fabbisogni

[179] Ibidem, op. cit.

[180] Ibidem, op. cit.

dall'interno della cultura del lavoro che è ancora troppo segnata da un livello medio di tecnologie e di conoscenze incorporate in esse, insufficienti [181]. Così come è impensabile ritenere adeguato l'attuale sistema di formazione professionale, disegnato negli anni per fornire manodopera a breve, sempre meno alla produzione manifatturiera e sempre più alla rete dei servizi alla persona che dei servizi avanzati per le imprese.

Segnali positivi della percezione delle nuove priorità vengono da quelle aree del Paese che sono state, anche da noi, nel passato additate come le più in ritardo negli investimenti per l'innovazione. Per tutti gli anni 1980 e 1990, il Nord Est ha avuto *performaces* formative al di sotto della media e al di sotto delle esigenze di sistemi locali che espandevano la propria capacità produttiva al Sud, anche all'interno di protocolli significativi di cooperazione, e all'estero attraverso la costruzione di nuovi distretti delocalizzati come quelli realizzati in Albania e in Romania. Le imprese che sembravano rifiutare giovani scolarizzati, sottraendoli alle scuole secondarie prima della conclusione del loro ciclo superiore, ora si contendono anche la disponibilità dei giovani più dotati. Se la formazione continua non è riconducibile, in questa fase di inizio del terzo millennio, all'ambito ristretto della formazione professionale, rimane da chiedersi a chi interessi questa formazione e a chi spetti svolgere ruoli significativi per il governo del sistema di formazione continua.

I lavoratori occupati e disoccupati chiedono di poter accedere, in alcune fasi della propria esistenza, ai servizi formativi per poter apprendere le conoscenze e le competenze di cui hanno bisogno per mantenere il proprio grado di occupabilità o per poter crescere nelle organizzazioni, migliorando il proprio grado di soddisfazione sul lavoro nella vita. Le imprese esprimono fabbisogni di competenze, sono più o meno consapevoli, come d'altro canto i singoli lavoratori, della natura delle proprie necessità e nello stesso tempo sono, in alcuni casi, organizzatori di formazione. Le imprese sono luoghi di apprendimento e in misura minore luoghi nei quali si progetta e si realizza formazione con risorse proprie o con il sostegno pubblico. Le Amministrazioni Pubbliche governano i processi di allocazione delle risorse medesime e sono responsabili della definizione della natura dell'interesse collettivo che deve ispirare la propria azione. Gli operatori della formazione e della istruzione, ai vari livelli, si attrezzano per offrire servizi che offrono alle Amministrazioni Pubbliche e ai privati e che avranno un valore accettato e consolidato nella misura in cui si affermerà un vero e proprio mercato della formazione [182].

Le rappresentanze degli interessi dei lavoratori e delle imprese hanno la responsabilità, singola e aggregata, quindi comune, di esprimere i bisogni di competenza e di conoscenza in nome e per conto dei propri aderenti ed associati e, quando richiesto, anche in nome di un interesse collettivo che presenta la duplice

[181] Ibidem, op. cit

[182] Ibidem, op. cit.

natura del sociale e dell'economico, come è connaturale alla formazione continua. Le Parti Sociali sono le rappresentanze degli interessi di categoria e sono chiamate nell'ambito del dialogo sociale a svolgere ruoli espliciti sempre più rilevanti e oggi sono chiamate a gestire le risorse affidate ai Fondi Paritetici Interprofessionali creati dalle stesse Parti sulla base di accordi interconfederali, come dettato dalla legge.

La Commissione europea, nell'attuale programmazione, con la comunicazione del 1998 e con il successivo Regolamento di esenzione, presta una particolare attenzione in materia di aiuti allo stato in materia di formazione. La Commissione afferma che sebbene la maggioranza dei finanziamenti non rientrino nel campo di applicazione delle regole della concorrenza, è necessario comunque accertarsi in caso di aiuti finanziari e fiscali pubblici alle imprese che vogliono investire in formazione, che questi trasferimenti, non risultino contrastanti del principio di concorrenza [183]. La disciplina del 1998 comunque chiarisce quali sono gli interventi a carattere generale: componente formativa dei contratti di apprendistato, corsi a favore dei lavoratori disoccupati, attività per lavoratori occupati non collegate all'impresa o al settore di appartenenza realizzate attraverso sistemi di monte ore, congedi formativi ecc., investimenti nella formazione dei dipendenti finanziati attraverso regimi d'incentivazione fiscale accessibili a tutte le imprese e finanziabili automaticamente, corsi di formazione per i dipendenti di quelle imprese operanti in settori non esposti alla concorrenza internazionale. Sono esclusi dal campo d'applicazione di questa disciplina i cosiddetti settori sensibili (tali settori comprendono la siderurgia, l'industria carbonifera, le costruzioni navali, l'industria automobilistica, le fibre sintetiche, il settore dei trasporti, della pesca e della produzione, trasformazione e commercio dei prodotti agricoli), per i quali le regole sono più restrittive e in genere la valutazione dei possibili interventi viene valutata caso per caso per verificare la compatibilità degli aiuti che si intende realizzare. La Commissione comunque riconosce che esternamente all'impresa, l'intervento formativo, produce economie, che possono contribuire a correggere imperfezioni di mercato, a sviluppare nuove attività o a introdurre nuove tecnologie ma anche, in qualche caso salvaguardare o creare nuovi posti di lavoro. Per questo motivo nella Comunicazione del 1998 si introduce una distinzione tra interventi di formazione generale e di formazione specifica. La prima categoria riguarda quelle iniziative che non sono strettamente connesse al posto di lavoro dell'occupato, trasferibili eventualmente ad altre imprese o settori, mentre la seconda categoria riguarda quei progetti formativi strettamente connessi alla specifica attività dell'impresa. Viene inoltre prevista una maggiore quantità d'aiuti alla piccola e media impresa, dove il *turn-over* dei dipendenti è maggiore. La Commissione poi ha introdotto nuovi massimali d'aiuto e chiarisce che i costi rispetto ai quali riconoscere l'ammissibilità d'aiuto (costi e trasferte del personale docente, strumenti, attrezzature ecc.) che in Italia hanno creato diverse preoccupazioni [184].

[183] Si veda Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo,* op. cit. , pp. 172-175.

[184] Pubblicato in (GUCE C343/10), del 11/novembre/1998 ed al Regolamento di esenzione n. 68/2001 della Commissione del 12/01/01 relativo all'applicazione degli Articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione. Il riferimento è alla Disciplina degli Aiuti di stato destinati alla formazione, (GUCE n. 89/C 343/07).

Gagliardi in "*Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo Sociale Europeo"* afferma che*:* << nel caso delle autorità di programma la preoccupazione è di tipo gestionale, le Amministrazioni venivano chiamate a svolgere un ruolo di sorveglianza e decisionale sull'intensità degli aiuti a partire dalla dimensione d'impresa e dalle caratteristiche della formazione richiesta specifica o generale. Le Amministrazioni hanno reagito cercando di "normare" gli interventi di formazione continua con proprie disposizioni "attuative", introducendo l'elemento distintivo tra formazione generale da concludersi con idonea Certificazione rilasciata dalla Regione. Si tratta di un indicazione che nella pratica applicativa, amplia molto la categoria di interventi catalogabili come generali. Infine viene eliminata l'esclusione di questo tipo di aiuti ai cosiddetti settori sensibili con eccezione delle lavorazioni siderurgiche, anche se questo regolamento risulta generico e non chiarisce le voci di costo e per quello di noleggio del materiale per lo svolgimento dei corsi. Tutto questo viene effettuato attraverso Programmi Operativi che vengono gravati di un ulteriore appesantimento procedurale, le autorità di tali programmi dovranno registrare informazioni puntuali sulle modalità applicative sempre soggette a verifiche e controlli della Commissione, che di fronte a dubbi sull'attribuzione della categoria all'intervento potrà trasformare un'azione giudicata generale a livello regionale a specifica. Per ovviare a queste problematiche, di non poco conto anche dal punto di vista dei tempi attuativi degli interventi di formazione, anche in Italia si è avviato, in accoglienza delle indicazioni della Commissione Europea, un percorso di finanziamenti privati alla formazione. L'attuazione delle strategie di *lifelong Learning* tende ad assumere un carattere trasversale, nel quadro del processo riformatore del mercato del lavoro e dei sistemi formativi ed educativi in atto in Italia, così come nel recente disegno e avvio di *policies* mirate soprattutto alla formazione continua degli adulti, occupati e inoccupati [185]>>.

Uno stimolo rilevante alla promozione di politiche di *lifelong Learning* è stato ed è dato dalle strategie europee in materia di competitività, crescita, coesione economica e sociale e occupazione. L'obiettivo strategico fissato, entro il 2010, "*l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"* [186] , costituisce un orientamento forte ai disegni di *policy* in investimento del capitale umano messi in atto in tutti i Paesi dell'Unione. In questo contesto, l'apprendimento permanente (*lifelong Learning*) assume un ruolo centrale e prioritario in quanto ponte strategico tra le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e dell'occupazione; tutto ciò nella triplice prospettiva della cittadinanza attiva, dell'occupabilità e dell'adattabilità. Nel paradigma del *lifelong Learning* la persona è posta al centro del

[185] Cfr. , nota n. 183.

[186] Consiglio Europeo di Lisbona del 2000.

percorso di apprendimento [187]; la formazione concorre al benessere degli individui, intesi sia come cittadini che come lavoratori. Sempre più è infatti evidente anche in Europa la correlazione positiva tra dotazione di capitale umano delle persone, incremento delle probabilità di occupazione e di mobilità professionale, adattabilità, e crescita dei redditi da lavoro.

2.3- La concertazione.

Dal momento che questa loro nuova funzione è assai rilevante, è bene chiederci, perché è stato chiesto alle Parti Sociali di assumersi anche il ruolo di gestori e di affiancatori delle amministrazioni pubbliche nella attuazione di interventi di rilevante interesse collettivo. Come si spiega questo coinvolgimento, come si legittimano le Parti?

In primo luogo perché le Parti Sociali contrattano da decenni, la formazione professionale dei lavoratori all'interno della contrattazione collettiva, affermando il principio del diritto alla formazione nei Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) e rimandando, di norma, a livello aziendale o territoriale, le scelte operative sulla formazione da realizzare [188]. Nella contrattazione la voce formazione rappresenta una dimensione economica indicata come salario differito in quanto ci si aspetta dalla formazione un beneficio per il lavoratore misurabile sì , ma solo a medio e a lungo termine. Se a livello nazionale la negoziazione della voce formazione rappresenta ormai uno *standard*, sia come frequenza dei richiami sia come definizione dell'insieme dei diritti e dei doveri reciproci, non sembra diffusa la pratica della negoziazione al livello proprio della ineludibilità del diritto. Dalle ricerche dell'Osservatorio del CESOS sulla contrattazione collettiva, allargate alla tematica formativa negli anni in cui l'ISFOL contribuiva a finanziare l'analisi, risultava una negoziazione integrativa a livello aziendale non superiore al dieci per cento del totale delle imprese, con non più del dieci per cento degli Accordi dedicati alla formazione, ma in non più dell'uno per cento, la formazione per i lavoratori delle imprese, veniva negoziata nei fatti [189]. Il quadro della contrattazione assume queste caratteristiche, una buona affermazione dei principi e un presidio a livello nazionale, ma una scarsa pratica negoziale a livello locale.

Quello che è successo nella grande maggioranza dei casi è stata la richiesta avanzata al sindacato di aderire ad un progetto sviluppato in ambito aziendale e con il supporto di società di consulenza e di organismi di

[187] Polo Federighi, *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal lifelong learning a una società ad iniziativa diffusa*. Studi sull'educazione 38, Collana diretta da R. La porta e Paolo Orefice, Liguori Editore, Napoli, 1996, pp. 58, 59.

[188] Si veda, *Lavoro cooperativo e comunità di pratiche,* in Internet, op. cit.

[189] Si veda in Internet, URL: < http://www.cesos.org/archivio/RICERCHE.htm>, 13/11/04.

formazione. Quello che ritengo sia successo di importante è il fatto che il sistema ha dovuto interrogarsi sul ruolo delle Parti Sociali nella formazione dei lavoratori. Attraverso la pratica degli Accordi, si sta costruendo, faticosamente, un contesto favorevole alla progettazione e alla realizzazione di attività nell'ambito di Piani concordati [190]. Le motivazioni che ho qui presentato, giustificano ampiamente la attribuzione alle Parti Sociali di nuove responsabilità, anche gestionali, nel settore della formazione continua, non si è trattato, in senso stretto, di assegnare responsabilità, quanto di aderire ad una richiesta avanzata dalle Confederazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori dal 1993 in poi (con tappe significative in occasione degli Accordi e dei Patti del 1996, 1998 e 2002) [191] di finalizzare le risorse provenienti dalle imprese (il cosiddetto 0,30% del Monte salari destinato alla formazione), in modo esclusivo, alla formazione continua, con la proposta di svolgere anche un ruolo di gestori a fianco della Pubblica Amministrazione. Delle quattro considerazioni fatte, la prima è di gran lunga la più rilevante delle altre e quella che regge la catena che da questa prende avvio. Solo la capacità negoziale e la volontà di essere agente contrattuale che intende distribuire risorse destinate alla formazione e i benefici da essa derivati giustifica l'essere diventati soggetti che con pari dignità partecipano alla programmazione delle risorse per la formazione.

Sempre per le ragioni sopra richiamate le Parti Sociali sono chiamate, secondo il materiale *Internet, Lavoro cooperativo e comunità di pratiche,* a partire dalla propria primaria funzione di negoziatori delle condizioni di vita e di lavoro della maggioranza dei cittadini adulti occupati, a partecipare ad un processo che si può rappresentare con alcune espressioni che richiamano i *cocco* [192] , formula bistrattata ma spesso usata nel recente mercato del lavoro: << Le Parti sociali sono chiamate a coinvestire, è in crescita la consapevolezza che la promozione della formazione lungo tutto l'arco della vita non sia un obiettivo raggiungibile con le sole risorse degli individui, delle imprese e nemmeno con le sole risorse dello Stato delle Regioni e delle collettività locali. Gli obiettivi del Consiglio di Lisbona, condivisi non solo dagli Stati nazionali ma anche dalle Parti Sociali europee e nazionali, possono essere raggiunti solo se vengono rese integrabili le risorse pubbliche con quelle private; coprogrammare, non c'è tavolo che non veda o che non debba vedere la presenza delle Parti, quando in gioco ci sono le linee guida per rendere possibile l'aggiornamento e l'ulteriore formazione dei lavoratori. Già succede per tutti gli interventi cofinanziati dal FSE, è necessario che la buona pratica si riproduca anche in occasione dell'utilizzo delle altre risorse per la formazione; cogestire, le imprese singole e i loro consorzi sono già direttamente impegnate nella gestione di risorse formative, i sindacati dei lavoratori (così come anche le associazioni imprenditoriali) hanno promosso e gestiscono organismi di formazione, così come accade per le iniziative poste a carico della

[190] Ibidem, op. cit.

[191] Si veda Gino Giugni, *La lunga marcia della concertazione. Conversazioni con Paola Ferrari e Carmen La Macchia,* Attilio Scalpellini (a cura di), prefazione di Aris accorsero, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 59,65, 70-74 ,79-83, 88-90.

[192] Si veda, *Lavoro cooperativo e comunità di pratiche,* in Internet, op. cit.

bilateralità. La cogestione già c'era prima dei Fondi paritetici interprofessionali, ora è solo resa molto più evidente e posta sotto i riflettori, anche se questo a molti continua a non piacere; coprogettare, la particolarità della formazione continua è quella di essere fatta contestualmente nell'interesse dell'impresa e dei lavoratori, anche se in aula vanno solo i lavoratori, e di ricercare, altra peculiarità, la soluzione a problemi che nascono nella esperienza lavorativa, così come nell'ambiente di lavoro condiviso. Per raggiungere positivamente i risultati auspicati, nell'interesse delle Parti è bene che la progettazione dell'aula, dei contenuti, la scelta dei tempi e dei ritmi dell'apprendimento durante la formazione venga fatta assieme [193]>>. Analizzandole da vicino potremmo affermare che sono elementi tipici della concertazione, parola ad alto valore simbolico, che entra in tensione quando prova a spiegarsi da sé, la concertazione, velando le aree di ambiguità e d'incertezza interpretativa che appartengono naturalmente alle azioni sociali dove interessi diversi, antagonisti, cercano luoghi di mediazione e compensazione, per non divorarsi. Una costruzione complessa quindi, non davvero un destino o una sorta di catarsi tra interessi naturalmente antagonisti (per l'impresa, ad esempio, il salario è un costo, per la persona uno strumento per vivere), enfatizzata, ma lavorata con attenzione, con oculatezza nei metodi, la concertazione si ha quando i diversi attori interessati fanno un investimento comune e condiviso [194].

Ora le Parti Sociali che contrattano la formazione si confrontano con la nuova sfida della gestione dei Fondi Paritetici Interprofessionali. Forse pensavano, avviandosi verso questo nuovo traguardo, di muoversi sul terreno di una bilateralità più vicina a quella contrattuale ed invece si sono trovati in un contesto di condivisione trilaterale. Il Dialogo Sociale che si sta sviluppando attorno alla formazione continua in Italia non è molto dissimile da quanto sta accadendo in questi anni in Europa, a partire dalla Francia e dalla Spagna. Gli Accordi siglati tra le Parti sociali sono fatti propri dai governi centrali che hanno svolto un importante ruolo di supporto. Nel ridisegno dei sistemi formativi, la contrattazione e la conseguente bilateralità viene valorizzata in chiave trilaterale con la presenza dei governi nazionali e, in prospettiva, con la presenza dei governi e delle Autonomie regionali [195]. Le Parti sociali italiane, quindi, preoccupate anche della eccessiva frammentarietà delle iniziative di formazione continua nel nostro paese e intenzionate a costruire un vero sistema di formazione continua hanno ritenuto opportuno prendere spunto dal modello francese per avanzare, peraltro congiuntamente, ai Governi succedutisi negli anni novanta dello scorso secolo, la richiesta di istituire Fondi paritetici per la formazione continua che finalizzassero i Piani formativi concertati tra le medesime. Già nell'1984, infatti, era stato introdotto dallo Stato il Contratto di formazione lavoro, già sperimentato dalle parti sociali nella Commissione regionale

[193] Ibidem, op. cit.

[194] Mimmo Carrieri, *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale. Contributi di Guglielmo Epifani, Alberto Malavolti e Raffaele Minelli,* Prefazione di Saul Meghnagi, Ediesse, Roma, 2000, p. 19.

[195] Ibidem, pp. 81-85.

per l'impiego della Campania, a mente dei suoi poteri speciali derivanti dall'esigenza di regolare il mercato del lavoro del *post*-sisma Irpino [196].

La concertazione degli anni novanta può essere distinta in due sottoperiodi, il primo dell'emergenza coincidente con i Governi Tecnici del 1992 e 1995 ed in sincronia con i Patti sociali europei, che ha dato frutto nel 1993, all'Accordo per il lavoro [197], in cui l'obiettivo dell'intesa era quello di agire anche con la formazione professionale affinché l'Italia, sempre più coinvolta nel processo di integrazione europea, raggiungesse una maggiore competitività internazionale delle imprese. Le tappe più significative di questo percorso di avvicinamento ad una sistematizzazione della formazione professionale continua sono rappresentate: a livello comunitario dai nuovi regolamenti dei Fondi strutturali delle Comunità Europee che contengono la nuova definizione degli Obiettivi 3 e 4, passata programmazione, (Regolamenti C.E. n. 2081 e 2084) [198] in materia di interventi a sostegno dello sviluppo delle risorse umane in cerca di occupazione e occupate; a livello nazionale dal primo impulso in tema di formazione continua ad occupati, lavoratori in mobilità e inoccupati, tirocini formativi e tutorato per gli studenti in chiave di orientamento professionale introdotti della Legge 236 del 1993 [199], in attuazione del Patto per il Lavoro siglati tra Governo e Parti sociali nel gennaio 1993 e dai Patti territoriali del 1994-95. Il secondo sottoperiodo è stato caratterizzato dalla profonda revisione in materia, determinata dall'Accordo sul Lavoro del 1993 e normata nella Legge 196 del 1997 [200], nota come Pacchetto Treu, e dal successivo Patto per lo sviluppo e l'occupazione del 1998, noto come Patto di Natale [201]; dall'avvio di una

---

[196] Si veda, *Lavoro cooperativo e comunità di pratiche,* in Internet, op. cit.

[197] In Internet, URL: <http://www.lomb.cgil.it/leggi/23luglio1993.doc>, 09/01/2005.

[198] Ed al Regolamento di esenzione n. 68/2001 della Commissione del 12/01/01 relativo all'applicazione degli Articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione pubblicato in (GUCE C343/10) del 11/novembre/1998. Regolamento CE n. 2084/93del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento CE n. 4255 /88, recante disposizioni di applicazione del Regolamento CE n. 2052/88, per quanto riguarda il Fondo Sociale Europeo, pubblicato sulla (GUCE n. L 193/39) del 31/luglio/1993; e Regolamento CE n. 2081/ 93 del CONSIGLIO del 20 luglio 1993 che modifica il Regolamento CE n. 2052 /88, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della BEI e degli altri strumenti finanziari esistenti, pubblicato sulla (GUCE n. L 193/5) del 31/luglio/1993.

[199] Pubblicata in (GU n. 167) del 19/luglio/1993… " Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto Legge 20 maggio 1993, n. 148, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione" aveva recepito i temi chiave dell'A.I. del gennaio 1993: Articolo 9, Comma 3 : " Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, le Regioni e le Province autonome possono contribuire al finanziamento di: interventi di formazione, di aggiornamento o riqualificazione, per operatori della formazione professionale, interventi di formazione continua a lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale, interventi di riqualificazione o aggiornamento professionali per dipendenti da aziende che contribuiscano in misura non inferiore al venti per cento del costo delle attività, nonché interventi di formazione professionale destinati ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, formulate congiuntamente da imprese e gruppi di imprese e dalle organizzazioni sindacali, anche a livello aziendale, dei lavoratori, ovvero dalle loro associazioni o dagli organismi paritetici che abbiano per oggetto la formazione professionale.

[200] Cfr. , n. 51.

[201] In internet, URL:
< http://www.cisl.it/SitoCisl-generali.nsf/0/ 7f3759e47f2ea23cc1256f27003f8c08/$FILE/Pattosociale241298.pdf>, 09/01/2005.

concertazione complessiva indicata dall'Accordo Interconfederale 19 giugno 2003 [202] sui vari fattori di sviluppo sociale ed economico nazionale, tra i quali campeggia l'attenzione per la formazione delle risorse umane. Nel mese di ottobre 1995 iniziano una serie di incontri [203] che si pongono l'obiettivo di verificare l'attuabilità di quanto previsto dall'Articolo 9 della Legge 236/93 [204].

Questa fase viene indicata come quella della Concertazione istituzionalizzata coincidente con i Governi politici di centro sinistra. Il Patto per lo sviluppo e l'occupazione del 1998 [205] risulta ancora più ambizioso, esso si configura come un tentativo di aprire una nuova fase dell'esperienza dei Patti sociali, che cerca di coniugare le ragioni del rigore economico con quelle dello sviluppo e dell'occupazione. Per la prima volta in Europa, accanto alla concertazione centrale ha disegnato in modo strutturato la nascita della concertazione territoriale. Il *lifelong Learning* in Italia non si identifica con un programma o con una politica, ma costituisce un paradigma a supporto dell'organizzazione e del disegno dei diversi strumenti di *policy*.[206] Esso va letto con un approccio olistico e sistemico che tiene insieme gli interventi indirizzati a tutti i *target* di popolazione, dai giovani agli anziani. E' attraverso questo approccio che, oltre ai due e più importanti interventi riformatori del 2003, le leggi di riforma del mercato del lavoro e del sistema di istruzione e formazione, vanno collocati altri rilevanti interventi di *policy* avviati nello stesso anno dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Secondo la Bulgarelli tre sono i principi/concetti che hanno ispirato il

[202] Si veda, in Internet, URL: <http://www.rassegna.it/2004/sindacati/articoli/congressofiom/08.htm >, 09/01/2005.

[203] Si tratta della prima concreta attuazione delle politiche formative dell'Accordo del luglio 1993; l'atto formale più rilevante avrà luogo poco più di un mese dopo, il 24 novembre, con l'insediamento, presso il Ministero del Lavoro, del Comitato di Concertazione sulle politiche formative e sulla riforma della legge quadro. Il gruppo di lavoro che si riunisce presso l'ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori) studia le modalità per elaborare circolari amministrative atte a rendere disponibili le risorse previste dalla Legge 236 all'Articolo 9 nei primi 3 Commi. Si giunge alla conclusione che è prioritaria l'elaborazione di un piano previsionale che dovrà essere approvato preventivamente dalla Commissione Centrale per l'Impiego, Sottocomitato per la Formazione Professionale. Tale nota costituisce la base del piano che il giorno 9 febbraio 1996 il Sottocomitato per la FP della Commissione Centrale per l'Impiego approverà in forma di tabella sintetica di riparto delle risorse relative all'Articolo 9, Commi 3 e 3 bis, della Legge 236/93.

[204] Articolo 9, Comma 3-bis: "Il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, le Regioni e le Province autonome approvano i progetti di intervento di formazione continua, formulati da organismi aventi per oggetto la formazione professionale, diretti ai soggetti privi di occupazione e iscritti alle liste di collocamento che abbiano partecipato ad attività socialmente utili." E sui tirocini v. allo stesso Articolo 9 al Comma 14: " Al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, le università, i provveditorati agli studi, le istituzioni scolastiche pubbliche, i centri di formazione e/o orientamento, gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, su indicazione dei rispettivi responsabili, possono avviare, dandone preventiva comunicazione all'ispettorato del lavoro territorialmente competente e per suo tramite alla Commissione regionale per l'impiego e alla Regione, gli utenti del servizio da essi esercitato presso i datori di lavoro privati che, sentite le rappresentanze sindacali aziendali, ovvero, in mancanza, le organizzazioni sindacali di categoria territoriali, siano disponibili ad ospitarli" e al Comma 16, lettera A): per gli utenti in formazione scolastica, universitaria o professionale, mediante esperienze di durata non superiore a due mesi, da maturare in settori operativi diversi, sulla base di apposite convenzioni tra le strutture formative e/o di orientamento e i datori di lavoro interessati, garantendo comunque la presenza di un *tutor* come responsabile didattico ed organizzativo delle attività. I predetti limiti temporali non si applicano agli utenti appartenenti alle categorie protette, portatori di *handicap* ed alla lettera B): garantendo comunque la presenza di un *tutor* come responsabile didattico ed organizzativo delle attività e alla Lettera-Bis) per gli utenti forniti di diploma di istruzione secondaria superiore" .

[205] Si veda in Internet: < http://www.ecn.org/coord.rsu/doc/norme98/981222.htm>, 29/07/04.

[206] Aviana Bulgarelli, *Verso una strategia di Lifelong learning*, in Internet, URL: < http://www.csmb.unimo.it/adapt/bdoc/08_04/bulgarelli.pdf>, 01/12/04.

disegno e l'implementazione di politiche mirate ad incrementare il tasso di formazione degli adulti e, di conseguenza, ad aumentarne l'occupabilità ed adattabilità: la domanda di formazione che deve guidare le scelte: l'organizzazione e i modelli di *delivery* degli interventi; le condizioni di contesto costituiscono la cornice necessaria al conseguimento degli obiettivi; la qualità dei modelli di *governance* che garantisce apprendimento istituzionale ed evoluzione continua delle politiche.

Di qui, sempre secondo la Bulgarelli, i nuovi Orientamenti della SEO che pongono l'apprendimento permanente, integrato con l'inclusione delle categorie svantaggiate, quale obiettivo intermedio per raggiungere piena occupazione, qualità del lavoro e inclusione sociale. << Per rispondere alla domanda di formazione continua in generale (incremento dei tassi complessivi di formazione) e specifica per i soggetti che, spontaneamente, non riescono ad accedervi sono stati costruiti due consistenti (in termini finanziari e di disegno di *policy*) provvedimenti: l'avvio dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e la realizzazione di un canale finanziario *ad hoc* per la riqualificazione dei lavoratori svantaggiati e nelle microimprese.

"I Fondi Interprofessionali rappresentano per il Paese una novità di assoluto rilievo: le Parti sociali, che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo crescente nella definizione delle politiche formative anche attraverso gli Accordi di concertazione istituzionale, sociale e bilaterale, sono oggi chiamate in prima persona alla programmazione e gestione della parte più consistente delle risorse finora destinate al finanziamento delle politiche pubbliche di formazione continua. L'ambito della bilateralità, proprio perché coinvolge direttamente le organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali, costituisce il terreno più vicino e coerente all'intercettazione e identificazione della domanda di formazione continua e può determinare soluzioni innovative nella gestione delle risorse e dei piani formativi, in questo contesto la formazione continua dei lavoratori diventa oggetto di contrattazione ma anche una risorsa da programmare con le modalità della concertazione [207]>>.

2.4- Brevi cenni sulla Concertazione Decentrata.

La concertazione rappresenta anche uno strumento utilizzato a livello decentrato per risolvere difficoltà presenti e radicate in determinate aree territoriali, soprattutto, in un'ottica di incremento dello sviluppo e dell'occupazione; in particolare contribuisce ad affrontare aspetti di conflittualità di tipo politico, carenza di tradizioni associative, mancanza di collaborazione tra istituzioni pubbliche e private. Parlare

[207] Ibidem, op. cit.

di concertazione, a livello decentrato, significa fare riferimento ad una forma di dialogo e di confronto di tipo triangolare tra Amministrazione regionale e forze sociali ed economiche [208]. In questo modo, le Parti contraenti assumono scelte su temi di rilievo politico generale, in ottemperanza al principio di sussidiarietà orizzontale, rimanendo in un ambito di propria competenza. L'obiettivo della concertazione è di pervenire a scelte che siano il più possibile condivise, concertate e partecipate, in modo da favorire un incremento delle informazioni per le Parti contraenti e per le Amministrazioni responsabili degli interventi, realizzando, in questo modo, una maggiore efficacia degli investimenti ed una maggiore capacità di monitorare i processi e i loro esiti. In particolar modo, un valido processo di concertazione viene assunto, in molte Regioni, come punto di partenza per la definizione di politiche di programmazione regionale [209]. In realtà, la concertazione viene applicata in maniera fortemente eterogenea nell'ambito delle diverse Regioni italiane e soprattutto, vengono adottati strumenti diversi in funzione dei contesti socio economici che caratterizzano i territori esaminati. Vista l'eterogeneità con cui la concertazione viene esercitata e le differenze che è possibile riscontrare nei diversi strumenti, attraverso " l'archivio" della concertazione decentrata si vuole offrire una panoramica, più esaustiva possibile, dei diversi strumenti posti in essere a livello territoriale, concentrandosi, in particolar modo, sugli accordi sottoscritti esclusivamente a livello regionale. Il territorio, la particolare connessione tra società ed economia globale, diventa determinante per la competitività dei sistemi nazionali. La firma di un Accordo triangolare, Patto per il lavoro del 1996, conteneva una prima strutturazione formale degli strumenti pattizzi di intervento per favorire lo sviluppo che hanno gettato le basi per la strumentazione istituzionale più ricca e sofisticata della programmazione negoziata [210]. L'importanza di questa metodologia di programmazione consiste nella possibilità di regolare gli interventi di una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, in funzione della gestione coordinata e unitaria delle risorse, attraverso la concertazione con le Parti sociali. Questa ha consentito di distinguere tra i Contratti d'Area, accordi legati a realtà locali con emergenza occupazionale, e i Patti Territoriali che utilizzano la tecnica concertativi per innescare le condizioni dello sviluppo endogeno. Altro strumento sono i Contratti di Quartiere per l'intergrazione territoriale di zone tradizionalmente difficili. Da segnalare inoltre lo Sportello Unico per le Attività Produttive per la semplificazione amministrativa e la creazione d'impresa, il decentramento e riforma dei servizi per l'impiego (di cui ho trattato nel paragrafo sulle riforme istituzionali). Sono nati anche: l'Intesa Istituzionale di Programma, accordo di natura politica tra amministrazione centrale, regionale o provinciale con cui tali amministrazioni si impegnano a collaborare per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune; l'Accordo di Programma Quadro, che è il primo stadio di attuazione di una intesa istituzionale di programma o può

[208] Saul Meghnagi (a cura di), *Una negoziazione Complessa. Attori, metodi, conoscenze*, op. cit. , p. 38.

[209] Ibidem, pp. 80,81.

[210] Ibidem, p. 117.

essere seguito da singoli accordi di programma; i Contratti di Programma con accordo tra amministrazione e imprenditori con obblighi reciproci in ordine alla realizzazione di interventi compresi negli Accordi di programma, nei Patti territoriali e nei Contratti d'Area. Dipenderà dalle sinergie di questi nuovi strumenti amministrativi, dal loro incontro con gli Enti bilaterali ed i loro laboratori, il buon esito della pianificazione della formazione continua attraverso i Piani formativi. La concertazione territoriale in Italia si è imposta come un processo di lenta maturazione [211], attraverso il buon senso locale di cooperazione e con il conseguente coinvolgimento delle organizzazioni sindacali che si rivolgono ad un ventaglio sempre più ampio di soggetti oltre che ai lavoratori iscritti o già rappresentati, aumentano così le loro competenze tecniche, anche in relazione agli impegni di concertazione locale e nel fare emergere le reti di cooperazione esistenti a livello locale in modo da partecipare attivamente all'innovazione sociale. E allo stesso tempo controbattere l'insorgenza di meccanismi di non governabilità di questo allargamento dell'azione sindacale che non sia erosiva della base sociale ma che guadagni in consensi e includa realmente tutti gli interlocutori. Il decentramento regolato della regolazione sociale dota di valore il pluralismo associativo e mette in causa processi di "*policy making"* [212] attraverso l'interazione tra centro e periferia che aspirano non al controllo fine a se stesso ma anche alla capacità di produrre azioni innovative che valorizzino le competenze e le risorse presenti. Il dato di fondo che mi preme sottolineare è lo slittamento, conseguente alla concertazione, dell'asse dello scambio delle relazioni sindacali dai beni privati ai beni pubblici, ovvero il passaggio da interessi sezionali e beni privati a interessi universalistici e beni di cittadinanza sociale. Lo scenario che si delinea è di una ampia gamma di rappresentanze sociali di tipo competitivo che dovranno e saranno costrette a confrontarsi tra sé e le loro rispettive basi sociali in una comunione d'intenti volti a rafforzare e rinnovare costantemente i legami sociali in un ottica di "*memberschip* declinante" [213] rispetto alle logiche monopolistiche e attraverso la valorizzazione delle strutture locali e dei luoghi di lavoro, un ulteriore passo avanti verso quella democrazia sindacale che si tentava di affermare con la nascita delle RSU. Il fatto che la concertazione nazionale, e la sua formula triangolare, venga trasferito a livello locale ma anche modificato in direzione di una versione pluralista, in un minuzioso equilibrio tra interessi collettivi e privati, pone l'accento su di una concertazione attiva e quotidiana meno rigida nelle sue regole, questo dovrà essere l'ingrediente di una rinnovata prassi concertativa. La diffusione di una mentalità *problem solving,* l'allargamento della partecipazione a diversi livelli, o ancora attraverso una migliore divisione delle responsabilità tra e dentro i principali interessi (sindacati, Governo, imprenditori) in sintonia con il *trend* verso il decentramento della contrattazione e la maggior autonomia dei *partner* sociali (contro l'intrusione dello Stato nella contrattazione dei salari, degli orari e

[211] Ibidem, pp. 40,41.

[212] Ibidem, pp. 86,87.

[213] Ibidem, p. 91.

dell'organizzazione del lavoro) che sappia mantenere vivo, al tempo stesso, il legame con una politica di microconcertazione aziendale [214] altrimenti inficiata e soffocata. Il ruolo della Provincia ha dunque acquisito nuovi connotati, soprattutto in funzione dell'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi prestazionali condivisi negli strumenti di programmazione di area-vasta, allargando quindi le funzioni della programmazione territoriale dal tradizionale ambito delle pianificazioni (che si era già fortemente evoluto nei periodi precedenti) verso il coordinamento di interventi ed azioni specifiche.

Sembra quindi che la Provincia mantenga un'imprescindibile funzione di coordinamento di soggetti, soprattutto in prospettiva attraverso la promozione di forme di programmazione negoziata [215].

Si deve infatti tenere conto che gran parte delle risorse di provenienza europea, statale e regionale disponibili per il finanziamento di interventi ed azioni nei campi delle attività produttive e della formazione sono stati gestiti attraverso forme di programmazione negoziata che hanno teso a privilegiare l'approccio dal basso ed in cui la Provincia ha svolto un importante ruolo di snodo tra la dimensione locale ed il livello regionale e governativo.

Nella prospettiva di un cambiamento importante nella programmazione e gestione dell'azione di formazione professionale, con l'introduzione dei Fondi interprofessionali nello scenario nazionale, ed in attesa di una normativa di riferimento che chiarisca meglio il loro funzionamento e le modalità di contatto con la dimensione locale, si può sostenere che le esperienze sviluppatesi in quella che chiamiamo programmazione locale integrata, sviluppata con forme di concertazione, costituiscano ad oggi riferimenti importanti per l'efficacia delle scelte.

Non si intravedono infatti, secondo Meghnagi, modalità più funzionali affinché la definizione dei contenuti degli interventi di formazione professionale sappiano cogliere al meglio possibile le esigenze di un sistema produttivo; sulla base quindi dei percorsi evolutivi che costituiscono il trascorso di quelle realtà, così come dall'interpretazione dei fenomeni con un approccio di proiezione futura; ma soprattutto anche attraverso una programmazione dal basso, dalla quale non è più possibile prescindere, sia per il necessario sforzo di decentramento di parte del potere decisionale, sia per la crescente complessità delle realtà territoriali e delle loro problematiche, per la cui gestione è sempre più determinante il ruolo degli Enti locali.

[214] Ibidem, p. 90.

[215] Maurizio Maletti, *La formazione professionale inserita nei processi di programmazione negoziata per aree-obiettivo*, in Internet, URL: <http://www.form-azione.it/form-azione/ documenti/RelazioneMaletti.doc>, 25/07/04.

2.5- I Piani formativi.

Il Ministero del Lavoro, fin dal 1996, ha dato attuazione alle previsioni della Legge 236/93 [216] relativamente alla formazione degli occupati, distribuendo tra le Regioni le somme di volta in volta disponibili attraverso sette consecutivi documenti di attuazione. Le linee strategiche a cui tali interventi si sono ispirati si sono evolute nel tempo: dalle indicazioni della prima Circolare (174/96), che prevedeva il finanziamento di azioni di formazione aziendale, di Azioni di sistema nonché di interventi per la formazione continua degli operatori dei Centri di Formazione Professionale, si è passati alla concentrazione esclusiva sui progetti aziendali e pluriaziendali, fino all'introduzione dei Piani formativi concordati tra le Parti Sociali.

E' proprio in questo quadro evolutivo e nei suoi passaggi specifici che si apprezza il significato della Legge 236/93, che ha rappresentato e non solo in senso quantitativo, l'intervento più importante per la costruzione delle linee principali del sistema nazionale di formazione continua. Nei cambiamenti e nelle svolte strategiche impresse di volta in volta dal Ministero del Lavoro si riconosce una vera e propria attività di laboratorio per la messa a punto di strumenti efficaci di intervento, ed è in questo ambito che è stata elaborata l'ottica nuova di approccio alla progettazione e alla organizzazione degli interventi: il cosiddetto Piano formativo (territoriale, settoriale, aziendale o individuale), posto alla base dell'attività dei nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

I progetti formativi aziendali o pluriaziendali sono costituiti generalmente da un progetto esecutivo, riportante i dati descrittivi e strutturali dell'azione formativa, accompagnati, di solito, ma non sempre, da un parere favorevole di tutte le Parti. Il Piano formativo si inquadra invece come programma organico di azioni formative concordato dalle Parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali, territoriali o individuali. Un programma, quindi, i cui obiettivi e modalità di attuazione devono essere condivisi formalmente e esplicitamente da tutti gli attori coinvolti, in primo luogo, dalle Parti Sociali [217]. Nel meccanismo di programmazione di attuazione degli interventi della Legge 236/93 sono individuabili quindi tre distinti livelli di concertazione tra le organizzazioni di rappresentanza sociale e, tra le Parti sociali e le Istituzioni Pubbliche: il primo, quello di livello nazionale, si realizza nell'ambito del Comitato di Indirizzo per gli interventi di formazione continua (Legge 236/93); il secondo, si sostanzia nella

[216] Legge 236/93 Articolo 9, Comma 3. In Attuazione del Decreto Direttoriale del MLPS n. 296/V/2003 del 28/10/2003 (GU n. 260) del 8/novembre/2003.

[217] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , p. 90.

pianificazione regionale e nelle scelte attuative a livello territoriale; il terzo, è infine costituito dalla negoziazione sul singolo Piano formativo che coinvolge, a seconda dell'ampiezza del Piano stesso, l'impresa, le rappresentanze sindacali aziendali, le organizzazioni datoriali e sindacali a livello locale.

Come si evidenzia nell' opera di Patrizia Dandolo e Roberto Pettenello, il Piano formativo settoriale e territoriale si compone quindi: << dell'accordo sottoscritto dalle Parti sociali attraverso una dichiarazione d'intenti che si configura allo stesso tempo come un opera di comprensione e traduzione di linguaggi e interessi spesso celati, questa fase di lavoro prevede un contratto firmato dalle parti coinvolte (impresa/RSU, sindacato categoriale/impresa, sindacato territoriale/rappresentanza d'impresa/sindacato territoriale/assessore al lavoro e alla formazione) in cui si enunciano le caratteristiche generali del problema e si articolano le condizioni, parte integrante del Piano, in cui sono motivate le finalità del progetto stesso; di un elaborato tecnico-progettuale (progetto esecutivo), parte integrante del Piano formativo, nel quale sono descritte e sviluppate le azioni formative e propedeutiche in questa fase attraverso indagini condotte con imprenditori, responsabili delle risorse umane, lavoratori esperti, figure professionali di snodo, e testi di riferimento (piani revisionali, relazioni sindacali, contratti e bilanci) si scrive un *report* della situazione, cercando di rappresentare i diversi interessi, da inviare ai decisori politici. Tale *report* deve contenere il *trend* di cambiamento della situazione a breve e lungo termine (sistema socio culturale, assetto economico, mercato del lavoro), i processi di cambiamento dell'organizzazione del lavoro (tecnologia, processo, prodotto), il *gap* di competenze organizzative veicolate dal punto precedente in riferimento all'azienda; del Piano finanziario, relativo alla realizzazione del progetto esecutivo, contenuti, logistica, risorse umane e finanziarie spendibili. Questa fase richiede forti competenze formative in quanto deve trasformare le informazioni raccolte in attività d'aula, di *E-learning*, di alternanza aula/lavoro, di "*focus group"* e viaggi di studio, di *stages* di autoformazione in grado di raggiungere gli obbiettivi previsti; di altri eventuali documenti anche partoriti in sede bilaterale (studi, analisi dei fabbisogni, ecc.) che accompagnano e sono relativi al Piano formativo e che possano permettere di agire una formazione in modo che i lavoratori possano apprendere più di quel che fanno, condizione necessaria e sufficiente per aumentare il grado di competitività delle imprese e la loro l'occupabilità [218]>> . Inoltre, sempre secondo i due autori, per tradurre queste affermazioni in moduli formativi capaci di raggiungere l'obbiettivo è necessario precisare che a volte si deve apprendere in un clima di cambiamenti organizzativi, densi di prospettive e di reciproca fiducia ma a volte anche densi di incognite e preoccupazione e in un clima di sospetto. Nella cosiddetta organizzazione piatta, si chiedeva alle persone di estrarre dal proprio sé il meglio della loro creatività, autonomia, responsabilità ecc. e per semplificare prevedeva formazione al *management* e addestramento del personale con contenuti meramente pedagogici. E ancora dall'opera *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare:* << La progettazione

[218] Ibidem, pp. 91,93,94.

deve invece incontrare il linguaggio del lavoro nella sua interezza, dall'usciere all'amministratore delegato; il consulente del lavoro e i progettisti devono molto probabilmente riqualificare le loro competenze, devono intrecciare lavoro, formazione, apprendimento delle persone (che non si estorce!) facendo uno *screening* della formazione di base presente, articolando i contenuti tecnico-professionali piuttosto che trasversali, attivando metodologie congrue con gli obbiettivi e le risorse finanziarie disponibili e coinvolgendo docenze che conoscano i confini dei linguaggi tra lavoro, tecniche della formazione ed educazione degli adulti e consapevoli della criticità dei luoghi di lavoro curando la scelta, i tempi e i luoghi idonei dell'apprendimento armonizzandoli con i tempi del cambiamento organizzativo; la verifica del Piano formativo non è un'azione di monitoraggio del percorso formativo, occorre sperimentare nuove strade per indagare quanto è stato profondo l'apprendimento delle persone, se congruo con il cambiamento previsto, se adatto per realizzare il Piano formativo [219]>> . Il coinvolgimento delle Parti sociali nella definizione di un Piano formativo è un elemento indispensabile per determinare la finanziabilità del Piano (se confinanziato da risorse pubbliche) e per la buona riuscita dello stesso. Dal momento che le Parti sociali sono state chiamate a gestire i Fondi interpofessionali paritetici per la formazione Continua svolgeranno, quindi, il ruolo fondamentale di decisori delle politiche di formazione aziendale finanziate attraverso risorse nazionali [220]. Il Piano di formazione continua è un concetto ed una prassi che sta sostituendo quello di progetto di formazione continua, questo passaggio è legato a due presupposti: introduzione nel nostro ordinamento di una legislazione che promuove il sistema di formazione continua; potenziamento del ruolo delle Parti sociali nel processo di programmazione dei percorsi per la formazione dei lavoratori. La differenza fra Piano formativo e progetto formativo è quindi sostanziale: nel progetto l'impresa determina anche autonomamente la formazione dei dipendenti e, in generale, del personale. Il ruolo della controparte, costituita dalla rappresentanza dei lavoratori, non è determinante, neppure per accedere ai finanziamenti pubblici. Concertare invece i Piani di formazione significa dare lo stesso peso ai due principali attori presenti in azienda (parte datoriale e sindacati), nel programmare o, almeno, nel definire i percorsi di formazione dei lavoratori.

La concertazione è diventata oggi una condizione indispensabile per poter accedere ai contributi nazionali per la formazione aziendale, obbligo non previsto nel FSE ma auspicato.

Nel passaggio dal progetto al Piano, concertare significa anche avere le capacità e le competenze necessarie a rilevare i fabbisogni di sviluppo dell'azienda e dei lavoratori; significa essere capaci di disegnare un percorso di formazione e definire gli strumenti necessari per pilotarlo e condurlo a buon fine.

---

[219] Ibidem, pp. 91,93,94.

[220] Si veda in Internet, *I principali elementi di evoluzione del sistema,* URL:<http://www.welfare.gov.it/…/parteprima.pdf> 23/08/2004, p. 8.

Significa, in breve che non soltanto la Parte datoriale ma anche quella sindacale, accrescano le proprie competenze per poter programmare, insieme al *management* i Piani formativi cofinanziati da risorse pubbliche.

In un accordo relativo ad un Piano formativo aziendale, essendo l'azienda stessa rappresentante degli interessi della Parte datoriale, sarà sufficiente che l'accordo sia siglato dalle rappresentanze sindacali presenti in azienda e dall'azienda stessa. Qualora a livello aziendale non risultino rappresentanze sindacali, sarà necessaria la firma dei sindacati territorialmente competenti (ad es. Camere del lavoro locale). Non è indispensabile la firma di tutte le sigle sindacali [221].

Negli Accordi relativi ai Piani formativi aziendali o settoriali è necessaria la firma di entrambe le organizzazioni, Parte datoriale e sindacale, territorialmente competenti. Spesso la sigla dell'Ente bilaterale, espressione di entrambi gli interessi, può essere sufficiente per promuovere un piano. Nell'opera citata da *Internet,* intitolata *Il processo di concertazione di un Piano formativo,* possiamo apprendere che: << Il Piano promosso dalle Parti sociali, di norma, può essere presentato e attuato da: imprese e loro consorzi; associazioni temporanee di imprese e di scopo; enti di formazione; Enti bilaterali.

Attuatore e presentatore possono coincidere nel caso in cui il progetto sia promosso e attuato dagli Enti bilaterali. A seconda che il Piano sia presentato ed attuato da un Ente bilaterale o da un altro soggetto, possono verificarsi due situazioni. Primo: l'esigenza di formazione è rilevata dalle stesse Parti sociali che presentano direttamente il progetto per il finanziamento. Il Piano è progettato dalle Parti sociali o da un Ente bilaterale; va da sé che in questo caso le stesse Parti che promuovono e attuano il Piano devono siglare un Accordo. In tale Accordo deve essere ribadita la necessità di fare formazione per qualificare, riqualificare aggiornare o riconvertire le aziende interessate, sulla base di criticità emerse a livello aziendale, settoriale o territoriale. Secondo, l'esigenza di formazione è rilevata da un ente, una impresa o altra struttura. Se un soggetto, fra quelli precedentemente elencati, si fa portatore dell'esigenza di formazione da parte di aziende di uno stesso settore o di un stesso territorio o di una singola azienda, è necessario che le Parti sociali che operano nel settore, territorio o nell'azienda interessata siano coinvolte nel processo di definizione delle strategie formative.

Il Piano formativo deve essere frutto di una reale esigenza di formazione delle imprese (necessità di aggiornamento, riconversione, riqualificazione del personale) o di un settore (rilancio o riconversione di comparti) o di un territorio (formazione legata a Progetti di sviluppo locale, Patti territoriali, Contratti

[221] Si veda in Internet, *Il processo di concertazione di un Piano formativo,* URL: <http://www.sturzo.it/newsite/piattaforma_PAF_definitiva/scheda_1_.htm#_Toc40759969 >, 03/09/2004.

d'area, ecc.). In questi casi, nella definizione di un Piano di formazione, dovrebbero essere richiamate e rilevate tutte le motivazioni che sono alla base della formazione che si vuol proporre.

Il Piano formativo deve necessariamente individuare le imprese coinvolte nel percorso di formazione. La formazione può interessare una sola impresa, (in tal caso di fa riferimento ad un Piano formativo aziendale); più imprese dello stesso settore (Piano formativo settoriale); più imprese di uno stesso territorio, anche di settori diversi (Piano formativo territoriale). Nell'accordo che le Parti sociali dovranno siglare, parte integrante del Piano di formazione, è frutto di un percorso che vede coinvolti: l'Ente che progetta l'intervento (ossia l'ente che ha rilevato l'esigenza di formazione); le Parti sociali; altri attori che operano sul territorio e che potrebbero essere interessati dal percorso di formazione (ad esempio pubblica Amministrazione o attuatori di piani di sviluppo locale o territoriale). Normalmente, gli interessi delle imprese che riceveranno formazione sono rappresentati dall'ente che progetta l'intervento. Alla definizione di un Accordo si giunge attraverso incontri con le Parti sociali ed eventualmente con le imprese. Nel caso di un Piano aziendale, la parte datoriale coincide con il *management* dell'impresa e quindi sarà necessario coinvolgere solo la Parte sindacale [222] >>. L'obiettivo degli incontri è quello di condividere l'analisi del ruolo che la formazione assume per la realizzazione delle prospettive strategiche dell'impresa e per il perseguimento dell'obiettivo di occupabilità dei lavoratori. Gli incontri, oltre a raccogliere suggerimenti ed indicazioni dalle Parti sociali, servono a definire :

- criticità in termini di fabbisogni formativi;
- contenuti del percorso formativo;
- aree, settori, imprese interessate dalla formazione;
- modalità di monitoraggio degli interventi da parte delle Parti sociali [223].

Gli incontri tra le Parti sociali dovrebbero essere verbalizzati ed ogni verbale allegato all'Accordo finale che dovrà essere formato. Gli incontri portano alla stesura di una bozza di progetto esecutivo (progetto formativo). Sulla base di questa proposta, le Parti sociali firmano l'Accordo. E' necessario anche rilevare una nuova svolta nella strategia attuativa della Legge 236/93 [224] che si è sostanziata con l'emanazione del Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro del 28 ottobre 2003 [225], recante una nuova distribuzione di risorse alle Regioni (cinquanta milioni di Euro) e accompagnato da un Provvedimento relativo ai Criteri generali per la promozione dei Piani formativi individuali, aziendali e territoriali, in presenza all'esigenza di

[222] Ibidem, op. cit.

[223] Ibidem, op. cit.

[224] Cfr. , nota 48.

[225] Decreto Ministeriale 296/V/2003 del 28/10/2003 pubblicato in (GU n. 260) del 08/novembre/2003.

una specializzazione degli strumenti di finanziamento esistenti (e di una più generale esigenza di armonizzazione) che possa assicurare il coinvolgimento dei destinatari delle azioni di formazione continua non raggiunti (e non raggiungibili) dai nuovi Fondi Paritetici.

Il recente Decreto del Ministero, frutto dell'Accordo raggiunto con le Regioni e con le Parti Sociali in sede di Comitato di Indirizzo per la Formazione Continua, si muove proprio in tale direzione introducendo, in primo luogo, un principio di azione nei confronti dell'operato regionale: è previsto infatti che le Amministrazioni regionali e le Province Autonome dovranno, nell'ambito delle loro scelte operative relative all'utilizzo dei fondi *ex* Legge 236/93, favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate con il FSE e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei Fondi Interprofessionali. Ma un'ulteriore novità è rappresentata dall'indicazione dei destinatari dei Piani formativi da finanziare, dopo aver ribadito che i lavoratori interessati agli interventi dovranno essere dipendenti di imprese assoggettate al contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (lo 0,30% del Monte salari), si dispone infatti che il settanta per cento delle risorse assegnate alle Regioni dovranno indirizzarsi ad interventi dedicati a : " i lavoratori delle imprese private con meno di quindici dipendenti; i lavoratori di qualsiasi impresa privata con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nonché inseriti nelle tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla Legge n. 30 del 23 febbraio 2003; i lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria; i lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a quarantacinque anni; i lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria. Il restante trenta per cento delle risorse distribuite dal Ministero è finalizzato a destinatari definiti e individuati autonomamente dalla stesse Regioni e Province Autonome. La scelta del Ministero per quanto riguarda i destinatari a cui indirizzare il settanta per cento delle risorse, è riconducibile alla necessità di promuovere politiche equitative e di individuare quale *target* centrale l'area poco coinvolta nelle iniziative di formazione continua che privilegiano, in genere, i più giovani, già adeguatamente scolarizzati e in posizioni professionali forti (in sostanza le categorie di lavoratori sulle quali le imprese hanno maggiore interesse ad investire risorse e tempo)" . Manca ancora, come ovvio, tutta l'area del lavoro autonomo e dei titolati delle piccole e piccolissime imprese che non possono essere compresi negli obiettivi della Legge 236/93 in quanto tipologie di occupati non soggetti al contributo dello 0,30%. Come più volte ricordato in altre occasioni è la natura dell'obbligo di contribuzione (ovvero la contribuzione per la contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria di cui all'Articolo 12 della Legge 170/75) [226], che esclude dall'essere oggetto di interventi gli occupati che non si trovino in una posizione contrattuale a rischio di perdita del posto di lavoro. Solo una modifica radicale della

[226] Si veda *I principali elementi di evoluzione del sistema,* in Internet, op. cit. , p. 8.

collocazione del contributo per la formazione (lo 0,30% versato dalle imprese all'INPS come prevede l'Articolo 25 della Legge 845/78) [227] nel contesto più generale di una revisione degli strumenti atti a promuovere nuovi ammortizzatori sociali, può permettere di identificare come contribuenti e, quindi, anche come beneficiari degli interventi formativi (come previsto dall'Articolo 67 della Legge 166/99) [228] i lavoratori autonomi, i titolari delle PMI, gli artigiani e i soci di cooperative. Per questi ultimi si potrà eventualmente provvedere con un maggiore impegno del FSE. Il presente dispositivo, opera nel rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di stato di cui al Regolamento 68/2001 relativo all'applicazione degli Articoli 87 e 88 del Trattato CE in materia di aiuti alla formazione [229]. Per la presentazione di Piani formativi si dovrà tenere presente, come visto in "*Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali",* di alcune peculiarità riguardanti la formazione che si richiede e si vuole erogare:

<<Formazione specifica. La formazione che comporti insegnamenti direttamente e prevalentemente applicabili alla posizione, attuale o futura, occupata dal dipendente presso l'impresa beneficiaria e che fornisca qualifiche che non siano trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione, o lo siano solo limitatamente. Formazione generale. La formazione che comporti insegnamenti non applicabili esclusivamente o prevalentemente alla posizione, attuale o futura, occupata dal dipendente presso l'impresa beneficiaria, ma che fornisca qualifiche ampiamente trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione e che pertanto migliori in modo significativo la possibilità di collocamento del dipendente.

Nel caso di interventi che presentano la compresenza di elementi riferibili sia alla tipologia di formazione specifica che alla tipologia di formazione generica, il calcolo delle quote massime di finanziamento pubblico deve essere riferito alle quote consentite per la formazione specifica.

Sono ammesse al finanziamento del presente dispositivo le seguenti tipologie di progetto: Tipologia 1 - Progetti corsuali aziendali e interaziendali destinati esclusivamente a lavoratori prioritari, come definiti nella sezione Destinatari ammissibili del presente dispositivo; Tipologia 2 - Progetti corsuali aziendali e interaziendali per tutti i destinatari definiti nella sezione Destinatari ammissibili del presente dispositivo; Tipologia 3 - Progetti quadro settoriali e territoriali destinati sia a lavoratori prioritari, per 30 % delle risorse, sia a lavoratori non prioritari, per il 70 % delle risorse, definiti nella sezione Destinatari ammissibili del presente dispositivo. In particolare si rileva che ogni progetto presentato dovrà prevedere che la quota di costi relativi ai destinatari prioritari non sia inferiore al 30 % del totale del finanziamento pubblico.

È facoltà degli operatori, per quanto attiene i progetti settoriali e territoriali, destinare una quota massima pari al 30% del finanziamento approvato ad azioni di promozione, ricerche, analisi dei fabbisogni

[227] Si veda, in Internet, URL: <http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/1845-78.html>, 23/08/2004.

[228] Si veda *I principali elementi di evoluzione del sistema,* in Internet, p. 9.

[229] Pubblicato sulla (GUCE serie L, n. 10) del 13/gennaio/2001.

formativi, formazione dei formatori, monitoraggio e pubblicazione dei risultati; tali azioni non rappresentano attività di formazione a favore di aziende; pertanto le risorse che le finanziano non costituiscono aiuti di Stato ai sensi del Trattato CE e quindi su detti importi non sarà richiesto il cofinanziamento privato previsto dal Regolamento (CE) 68/2001. Tipologia 4 – Progetti formativi con carattere di emergenza destinati esclusivamente a lavoratori in CIGS [230]>>.

Viene previsto in questa nuova fase anche un maggiore supporto da parte del Ministero nei confronti delle attività regionali attraverso un monitoraggio semestrale delle iniziative finanziate, le Amministrazioni invieranno infatti al Ministero del Lavoro un rapporto semestrale dettagliato sull'andamento delle Azioni realizzato sulla base di linee guida ed indicatori quantitativi, finanziari e fisici, elaborati dal Ministero stesso e dall'ISFOL.

Il provvedimento si inquadra quindi come un segnale forte alle Regioni per un maggiore impegno sul fronte della integrazione delle risorse e dell'armonizzazione degli strumenti di finanziamento della formazione continua già esistenti. Con la Legge 53/00 [231] recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" si riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita offrendo la possibilità di utilizzare congedi specifici per la formazione continua (Articoli 5 e 6) [232]

L'Articolo 6 definisce il principio generale per cui lo Stato le Regioni e gli Enti locali assicurano, a tale scopo, un'offerta formativa articolata sul territorio, un'offerta che deve consentire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi a livello nazionale ed europeo. La formazione può corrispondere ad autonoma scelta del lavoratore oppure può essere predisposta dall'azienda, attraverso Piani formativi concordati tra le Parti sociali.

I progetti devono essere corredati, ai sensi del Decreto Direttoriale del MLPS n. 511/V/2001 del 2/12/2001 [233], da un Piano formativo concordato e sottoscritto tra le Parti sociali identificate a norma dello Statuto dei lavoratori (Legge 300/70) o dell'Accordo inrteconfederale del Dicembre 1993 [234].

Con il Decreto interministeriale n. 167/01 del 6 giugno 2001 [235] il Ministero del Lavoro ha reso disponibili, ripartendole tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le risorse relative alle

---

[230] Si veda in Internet, *Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali,* URL: < http:// www.formalavoro.regione.lombardia.it/fse/Allegati.nsf/ Allegati/AFOO-62VB5Z/$file/DISPOSITIVO%20236.pdf >, 25/11/2004.

[231] Cfr. , nota 49.

[232] Si veda in Internet, URL: <http://www.ialemiliaromagna.it/congedi/download/ricerca-congedi pdf>, 3/09/2004.

[233] Pubblicato in (GU. n. 12 del), del 15/gennaio/2002.

[234] Si veda in Internet, *Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali,* op. cit.

[235] Pubblicato in (GU n. 143), del 2001.

annualità 2000 e 2001. Lo stanziamento, pari, complessivamente, a circa trenta milioni di Euro poteva essere destinato a finanziare due tipologie di intervento: a) i progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di Accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro; b) i progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori.

La prima delle due linee di azione è quella che ha incontrato le maggiori difficoltà, mentre la seconda ha trovato, nelle esperienze maturate nella concessione dei *voucher* per la formazione continua a domanda individuale, un terreno particolarmente fertile e ricettivo in particolare nelle Regioni del Centro e del Nord [236]. Le difficoltà incontrate dalle iniziative contrattate di riduzione di quote dell'orario di lavoro possono essere imputabili in parte allo sfasamento temporale tra l'entrata in vigore della legge e il rinnovo dei Contratti collettivi nazionali, ciò ha fatto sì che la legge non abbia trovato, se non in misura molto ridotta, un concreto riscontro nei contenuti della contrattazione collettiva, venendo meno infatti il supporto a livello della contrattazione nazionale, le Amministrazioni regionali si sono orientate maggiormente verso l'attuazione della seconda modalità prevista e quindi attraverso la concessione di *voucher* individuali. Ma la ragione fondamentale è da ricercarsi nella scarsa informazione degli operatori relativamente alle possibilità offerte dalle legge e ai meccanismi necessari per l'accesso alle risorse. Proprio in considerazione di questa circostanza il Ministero del Lavoro, nel progettare il provvedimento relativo alla nuova fase di trasferimento di risorse alle Regioni (con un imminente decreto si provvederà infatti al riparto delle risorse 2002 – 2003), ha previsto che una quota pari al cinque per cento di quanto trasferito possa essere impiegata dalle Regioni per finanziare iniziative di informazione e pubblicità diretta ai lavoratori, alle imprese ed alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori [237].

E' stato inoltre disposto l'invio da parte delle Regioni di un Rapporto annuale sull'andamento delle attività elaborato sulla base di linee guida e indicatori predisposti dal Ministero stesso.

2.6- La definizione degli strumenti normativi.

La prima Circolare attuativa della Legge 236/93 ovvero la (174/96) [238], prevedeva uno stanziamento di risorse pari a duecentosette miliardi di lire [239]. Dall'esame dei limiti riscontrati nella attuazione dell' *ex* Obiettivo 4 e nell'intento di integrare la programmazione del DOCUP di tale Obiettivo che in alcune regioni del Nord non riesce a coprire tutta la domanda espressa da parte delle imprese, prende corpo la

[236] Si veda *I principali elementi di evoluzione del sistema,* in Internet, p. 9.

[237] Ibidem. , p. 10.

[238] Si veda (GU n. 6), del 09/gennaio/1997.

[239] La prima Circolare prevedeva tre tipologie di intervento: Azioni di sistema (1.A), Formazione dei formatori (1.B), Formazione aziendale e pluriaziendale (1.C)

decisione di prevedere nella Circolare tre tipologie di intervento: a) "Azioni di sistema", ad integrare quanto previsto negli Assi 1 (Anticipazione del mutamento industriale) e 3 (Rafforzamento sistemi e assistenza tecnica) del Documento Unico di Programmazione dell' *ex* Obiettivo 4, con riferimento a tutte le 4 tipologie di utenza previste ai Commi 3 e 3 bis dell'Articolo; b) "Azioni di formazione degli operatori dipendenti degli Enti della Legge del 14 febbraio 1987 n. 40 [240]. Regioni, sindacati e ISFOL collaborano con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'interno di uno specifico Gruppo di lavoro per approntare linee progettuali rispondenti alle distinte esigenze della crisi di diversi Enti in diversi contesti territoriali; c) "Azioni di formazione aziendale" (Comma 3, ma limitatamente ai lavoratori dipendenti da quelle imprese che contribuiscono almeno nella misura del venti per cento al costo della formazione), Questo riprende le modalità e le procedure già previste dalla Circolare 174/96, introducendo però la possibilità per le piccole e medie imprese di costituire delle associazioni temporanee per la presentazione di progetti pluriaziendali.

La seconda Circolare (37/98) [241], in attuazione degli interventi Legge 236/93, Articolo 9, ha tenuto conto delle osservazioni delle Amministrazioni regionali impegnate nella attuazione delle procedure previste e dei segnali captati dalle organizzazioni imprenditoriali e sindacali dei lavoratori [242] e, pur scendendo da oltre duecento Miliardi a centottantasette miliardi di lire, di cui la maggior parte, il 67,9 per cento circa, destinate ad Azioni di formazione aziendale, quaranta miliardi ad interventi di formazione formatori e venti miliardi ad Azioni di sistema, ripropone le tre tipologie di intervento previste dalla Legge 174/96 e propone *ex novo* la formazione individuale nell'ambito dei Piani di formazione aziendale. Essa modifica sostanzialmente il carattere di interventi "di sistema" passandoli da un sistema regionale ad uno nazionale e rimanda all'Avviso 2/98 [243] del Ministero del Lavoro, emanato a giugno 98 [244], la disciplina dei settori di intervento e le modalità di presentazione delle proposte per le Azioni di sistema articolate in cinque temi-obiettivo. Il salto di qualità nell' impostazione è avvertibile in quanto i temi obiettivo sono: a) la progettazione e sperimentazione di metodologie e modelli per la formazione di soggetti adulti,

[240] Si veda in Internet, URL: <http://www.tecnostruttura.it/.tecnostruttura/Documents/sistema.formativo/legge%2014%20febbraio%201987%20n%20.40.doc>, 09/09/2004.

[241] Si veda, *I principali elementi di evoluzione del sistema*, op. cit. , p. 10.

[242] La seconda Circolare ha riconfermato due tipologie di intervento: le Azioni di sistema, rimandando la definizione degli interventi ad un apposito Avviso, e la formazione aziendale e pluriaziendale. La circolare ha introdotto i percorsi di formazione individuale nell´ambito della formazione aziendale. A tale scopo, le Regioni possono accantonare fino al 25% delle risorse loro assegnate per la sperimentazione di percorsi formativi individuali.

[243] L'Avviso individua 5 ambiti per lo sviluppo di interventi di sistema:
a) elaborazione e sperimentazione di metodologie e modelli per percorsi professionali individuali;
b) promozione e sperimentazione di piani formativi rivolti a soggetti che partecipano alla definizione concertata dei piani; c) progettazione e sperimentazione di modelli di formazione manageriale per quadri medio-alti nelle pmi;
d) progettazione e sperimentazione di modelli di formazione per lavoratori già impegnati in lavori di utilità sociale;
e) progettazione e sperimentazione di percorsi formativi legati alla riorganizzazione e flessibilizzazione dei regimi di orario

[244] Pubblicata in (GU n. 203), del 01/ottobre/1998.

nell'ambito di percorsi professionali individuali; b) la sperimentazione di Piani formativi annuali, sia a livello aziendale che territoriale; c) la sperimentazione di modelli di formazione manageriale per quadri medio-alti nelle piccole e medie imprese; d) la sperimentazione di modelli di formazione per lavoratori già impegnati in lavori di utilità sociale; e) la sperimentazione di percorsi formativi per occupati, connessi a processi di riorganizzazione e flessibilizzazione dei regimi di orario.

Interessante nei documenti è il progetto per le risorse del gettito dello 0,30% del Monte salari, che divengono, contestualmente alla delibera CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica), oggetto di uno specifico programma di intervento nazionale, non necessariamente soggetto al cofinanziamento comunitario, finalizzato, primariamente, ad attuare un Piano nazionale di Formazione Continua attraverso una lettura attenta e puntuale di quanto previsto dall'Articolo 9 della Legge 236/93. Il programma in oggetto viene elaborato dal Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale, con l'apporto delle Parti sociali, d'intesa con le Regioni e in più, viene detto che una particolare attenzione si dovrebbe porre alle esigenze delle Piccole Imprese, per le quali andrebbero studiate modalità estremamente semplificate di accesso alle risorse per la formazione continua. Le prime Azioni di formazione continua furono: a) formazione per il personale degli Enti della Legge 40/87; b) formazione per lavoratori occupati in aziende in CIGS; c) dipendenti di aziende che contribuiscono con la quota di almeno il venti per cento al costo della formazione; d) lavoratori in mobilità; e) disoccupati iscritti al collocamento dopo una esperienza di LSU (Lavori socialmente utili) [245]. In quegli anni insomma, si è prima diffusa poi consolidata, sia nelle associazioni imprenditoriali sia nelle organizzazioni sindacali la convinzione che i rapidi mutamenti tecnologici e organizzativi del mondo della produzione, dovuti all'introduzione a qualsiasi livello delle tecnologie informatiche e alla variabilità dei mercati, necessitano di un continuo aggiornamento delle competenze professionali, pena la perdita di competitività delle imprese e l'obsolescenza professionale dei lavoratori. Tutta la tematica della qualità dell'organizzazione del lavoro postula la partecipazione attiva del lavoratore, che deve anche essere qualificata, al processo produttivo. Estendendo anche ai lavoratori delle qualifiche medio-basse la necessità di possedere e rinnovare competenze professionali e trasversali e saperi di base che, pur non utilizzati pienamente nella collocazione lavorativa contingente, rappresentano un investimento strategico per far fronte alle trasformazioni continue degli apparati produttivi. Le Parti sociali si sono trovate d'accordo nel ritenere che questi livelli di qualificazione dei lavoratori, il mero addestramento sul lavoro, non è sufficiente. Si tratta di predisporre interventi formativi che congiungano strettamente da un lato la formazione esterna alle imprese, erogata da agenzie formative qualificate secondo programmi rispondenti ai fabbisogni evidenziati dalle analisi promosse da le Parti sociali, dall'altro formazione interna, che valorizzi il contesto produttivo

[245] Si veda in Internet, *Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali,* op. cit.

come momento indispensabile di apprendimento sul lavoro. Tali azioni di formazione devono rivolgersi all'insieme dei lavoratori al fine non solo di perfezionare le competenze professionali possedute dai più qualificati, ma anche di prevenire l'emarginazione dei meno qualificati.

Le analisi sui fabbisogni professionali e formativi evidenziate dagli Organismi bilaterali risaltano la necessità di formare poche figure professionali accorpate rispetto a quelle più numerose e più frammentate delle classificazioni tradizionali [246]. Tali figure devono essere polivalenti, mettendo insieme competenze di base, trasversali e professionali capaci di rispondere all'innovazione tecnologica e organizzativa del mondo della produzione. Come avevo sottolineato nella premessa l'Italia, sia dal punto di vista delle imprese che da quello dei lavoratori soffre di un'arretratezza culturale nei confronti della formazione, è poco usata dalle imprese e per lo più sono di dimensioni medio grandi o a più alto contenuto tecnologico, può poi essere vista come inutile o con sospetto da i soggetti che solitamente sono esclusi dai suoi circuiti e con bassissimi livelli di scolarità. La tipologia più diffusa di formazione è l'affiancamento per la manutenzione ordinaria della professionalità, mentre la formazione teorica formalizzata in aula, minoritaria, è indirizzata alla riqualificazione e riconversione a fronte di mutamenti tecnologici e organizzativi. Per superare questa situazione e costruire nel nostro paese un vero sistema di formazione continua rispondente ai fabbisogni di imprese e lavoratori, le Parti sociali si sono impegnate nei vari accordi, come ho ricordato poco sopra, a promuovere Piani formativi concordati a livello aziendale, settoriale e territoriale ed hanno ottenuto che le risorse della Legge 236/93 fossero sempre più orientate a sostenere tali Piani. Sono riusciti ad ottenere a livello istituzionale che le risorse pubbliche a sostegno degli interventi di formazione continua vengano concessi prioritariamente a progetti formativi concordati dalle Parti. Dal 1997 infatti vengono finanziati dal Ministero del Lavoro tramite le Regioni, vari progetti, in applicazione della Legge 236/93 per interventi diretti soprattutto a piccole e medie imprese che non possono superare i cinquanta milioni di vecchie lire per ognuna [247]. Le procedure individuate per l'erogazione di queste risorse si sono rilevate rapide ed efficaci, in quanto attraverso meccanismi a sportello, i progetti, vengono finanziati tempestivamente [248]. E' però mancato un controllo qualitativo da parte delle Istituzioni, per cui si tratta in molti casi di interventi formativi brevi di manutenzione minima

[246] Si veda Piero Pessa, *L'organizzazione del lavoro nei beni di consumo durevoli*, in Enrico Ceccotti (a cura di), *L'organizzazione che apprende. Le aziende metalmeccaniche tra fordismo e impresa snella*, Meta Edizioni, Roma, 1997, pp. 32, 33.

[247] Si vedano in Internet, URL: < http://www.efondinterprofessionali.it/default_efondint.php?id=87>, 23/08/04, la Circolare 51/99 (risorse 1999), La Circolare ha rifinanziato gli interventi aziendali e pluriaziendali già presentati nella Circolare 139/98. La Circolare 65/99 (risorse 1999), E' la Circolare con la quale si è dato avvio alla sperimentazione, su scala nazionale, di Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali concordati tra le Parti Sociali. I Piani finanziati sono stati 70. La Circolare 30/2000 (risorse 2000), è un ulteriore provvedimento che disciplina il finanziamento di progetti aziendali e pluriaziendali.

[248] A. Cugini, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

delle professionalità, rispondenti come si usa dire ad esigenze di corto respiro che a obbiettivi strategici di rinnovamento di competenze professionali. La stessa priorità data ai progetti che spesso si è tradotta nell'assorbimento quasi completo delle risorse a disposizione non ha significato che le organizzazioni sindacali siano state in grado di influire sulla qualità dei progetti. Sia per l'impreparazione dei rappresentanti sindacali a contrattare i Piani formativi, come accennavo nella premessa, sia per la pressione delle imprese ad ottenere comunque la firma dei sindacati, pena la decadenza dei benefici pubblici a sostegno della formazione, proprio per tali motivi spesso l'accordo è solo la ratifica di quanto deciso dalle aziende. Anche l'altra fonte di sostegno pubblico alla formazione continua, ovvero il Fondo sociale europeo, se ha ottenuto buoni livelli di impegno quantitativo da parte delle Regioni, presenta seri limiti sul piano qualitativo [249]. Secondo il monitoraggio effettuato dall'ISFOL si tratta di interventi brevi, non corrispondenti ad una vera programmazione da parte delle aziende. Inoltre, contrariamente a quanto previsto dai documenti programmatori dell'ex Obiettivo 4, queste azioni sono rivolte a fasce medio-alte di lavoratori e non hanno interessato la riqualificazione di segmenti di lavoratori a bassa qualifica o con esigenze di riconversione professionale dovute a crisi o ristrutturazioni aziendali . Solo in una minoranza dei progetti è prevista la partecipazione congiunta delle Parti sociali, in quanto più spesse non è neppure richiesta dalle Pubbliche Istituzioni. Infine gli interventi FSE hanno evidenziato ritardi e oneri dovuti alle farraginose procedure burocratiche pubbliche (fideiussioni, tempi dilatati di selezione ed assegnazione delle risorse, controlli burocratici, non qualità ecc.) [250]. Per recuperare tali limiti qualitativi, che impediscono di fatto un sistema vero di formazione continua nel nostro paese, capace di rispondere alle esigenze di fabbisogni formativi evidenziate dalle ricerche degli Enti bilaterali costituiti per le Parti sociali, gli Accordi citati del 1996 e del 1998 tra Governo e forze sociali, tradotti nella Legge Treu e nel regolamento attuativo di essa, avevano stabilito la nascita di una Fondazione per la formazione continua [251], essa avrebbe dovuto essere gestita in forma privatistica, in modo che desse la miglior garanzia di efficienza e trasparenza, con indirizzo e controllo delle Parti sociali. Essa doveva avere il compito di finanziare e approvare, attraverso una struttura articolata a livello territoriale, piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le Parti, da affidare a Agenzie formative accreditate che si raccordassero con i centri territoriali per l'educazione degli adulti. La Fondazione rispetto alla gestione delle risorse del FSE e del Fondo della Legge 236/93, doveva rappresentare un salto di qualità: a) si introduceva una gestione manageriale che non avrebbe dovuto sottostare alle regole burocratiche delle gestioni pubbliche, per rispondere tempestivamente e con qualità ai fabbisogni formativi espressi da imprese e lavoratori; b) le

[249] Ibidem, op. cit.

[250] ISFOL, *La domanda di formazione: esclusi ed autoesclusi*, materiale citato in Internet, URL: <http://www.welfare.gov.it/.../ capitolo11ParteII2.pdf>, 05/06/04.

[251] A. Cugini, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

risorse avrebbero dovuto essere assegnate solo a progetti derivanti da veri Piani formativi, aziendali e territoriali, e non da transitorie ed episodiche necessità; c) la condizione per l'attuazione dei progetti doveva essere l'accordo tra le Parti sociali sui Piani formativi, occasione per un controllo sindacale sulla scelta di chi sarebbe entrato in formazione, in funzione antidiscriminatoria, e sulla qualità dei progetti. [252] Si sarebbe quindi anche potuto asserire che la formazione non fosse destinata solo alle fasce medio-alte dei lavoratori, ma coinvolgesse anche lavoratori a professionalità medio-bassa, per farli uscire dalla condizione di professionalità bloccata, che li emargina e li rende più vulnerabili nelle ristrutturazioni e rispetto al mercato del lavoro. Le Parti sociali avrebbero dovuto avere un ruolo importante di indirizzo e di controllo sulla gestione della Fondazione, la cui direzione manageriale sarebbe stata designata dalle Parti sociali stesse, avrebbe dovuto anche finanziare i progetti delle piccole imprese e delle aziende artigiane, spesso a carattere territoriale, realizzando un vero sistema di formazione continua al servizio anche delle imprese minori, che pur avendo bisogno di formazione, non sono in grado di attuarla. Questo impianto comunemente condiviso da Governo, Regioni e Parti sociali fu messo in discussione dalla Corte dei Conti, dopo una lunga procedura di approvazione del regolamento attuativo dell'Articolo 17 della Legge Treu da parte delle istituzioni interessate [253], ciò provocò il blocco del regolamento stesso e quindi della costituzione della fondazione. Per quanto riguarda le azioni di formazione aziendale, l'allora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva provveduto ad assegnare i centottantasette miliardi di Lire e a introdurre l'esplicito riferimento al contributo dello 0,30% [254] che verranno poi destinati ai Fondi Interprofessionali. Le azioni che il Ministero ha inteso promuovere attraverso la Circolare 65/99 [255] rappresentano una prima attuazione delle politiche di formazione per gli occupati previste dalla Legge 196/97 [256]**.** Le risorse stanziate ammontavano inizialmente a cinquanta miliardi di lire e sono state implementate successivamente di altri cinquanta miliardi. Ma soprattutto, nella suddetta Circolare, si hanno due forti innovazioni: a) da questa ultima fase inizia la bilateralità, i progetti finanziabili si configurano come iniziative formative complesse, da legare a specifiche realtà di sviluppo territoriale o settoriale come ad es. i distretti industriali, in cui le Parti sociali rivestano un ruolo centrale nella programmazione degli interventi; b) da essa inizia altresì la maggiore attenzione alle richieste del territorio e dei settori, come avrebbe dovuto essere fin dall'inizio dell'applicazione della legislazione del 1993, nasce la funzione di controllo e certificazione (ogni progetto deve essere accompagnato da un documento

[252] Ibidem, op. cit.

[253] In Internet, URL: <http://www.technopoli.it/arealav/pacchetto.treu/pac-treu.htm>, 16/10/2004.

[254] La Circolare indica che "sono destinatari finali delle iniziative i lavoratori dipendenti delle imprese assoggettate al contributo di cui l'Articolo 9 Comma 5, della Legge 236/93 e che versano all'INPS, nella misura dello 0,30% del Monte salari, i contributi integrativi per coprire l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria di cui all'Articolo 12 della Legge 160/75".

[255] Cfr. , nota 52.

[256] Cfr. , nota 51.

sottoscritto dai rappresentanti delle organizzazioni promotrici del Piano formativo in cui vengono motivate le scelte contenute nel progetto) e nasce anche la funzione di promozione ed assistenza (per interventi particolarmente complessi, si è voluto prevedere che gli Organismi bilateriali, territoriali e nazionali potessero fornire assistenza tecnica e consulenza per l'elaborazione e la gestione dei progetti esecutivi). Come detto dal 2000 il sistema si surriscalda. E' il periodo nel quale si blocca l'erogazione dei fondi con grave danno per gli utenti. Stato, Regioni e Parti sociali perdono l'obiettivo della concertazione [257]. In merito al riparto delle risorse tra le Regioni e le Province autonome il Ministero del Lavoro, con il supporto dell'ISFOL, propose nuovi indicatori, individuati sulla base del numero dei lavoratori dipendenti del settore privato mediato con il numero delle imprese, con dipendenti, operanti nelle diverse regioni, ma il Coordinamento delle Regioni rinviò ogni decisione e accettò i parametri stabiliti nel corso del 1996, utilizzati nelle precedenti disposizioni e basati sulla distribuzione tra le Regioni delle risorse del FSE per l'*ex* Obiettivo 4 per gli anni 1994-99. Il *caos* fu completo quando le Regioni, danneggiate dalle scelte operate nel 1996, proposero di aumentare le risorse da assegnare ai propri operatori economici. Durante questo lungo periodo la bilateralità ha svolto un ruolo del tutto marginale sia dal punto di vista della proposta che da quello della gestione, monitoraggio e controllo dei fondi statali e regionali di formazione continua. La situazione sopra descritta, infatti, si è sbloccata solo nel 2003 con l'erogazione tardiva di fondi retroattivi [258] , in connessione con i nuovi finanziamenti del FSE dei POR 2000 – 2006, senza che le Parti sociali svolgessero un ruolo decisivo nella questione che contrappose Stato e Regioni. Si dovette aspettare alcuni anni, quasi la fine della passata legislatura, anche per avere un nuovi provvedimenti, la Legge 388/2000 Articolo 118 [259] e la Legge 289/2002 Articolo 48 [260], in più Accordi sottoscritti dalle Parti stesse e dal Ministero del Lavoro attraverso appositi Decreti, che istituirono i Fondi paritetici per la formazione continua suddivisi per settori con compiti analoghi a quelli previsti per la Fondazione. L'ancoraggio costante delle Parti agli Accordi le vincolano e impediscono loro di dare interpretazioni soggettive che facciano uscire i Fondi dalle missioni per cui sono nati. Ciò è particolarmente importante per la CGIL rispetto ai rischi presenti nella Legge 30 del Mercato del Lavoro del 2003 che affida agli Enti Bilaterali compiti inaccettabili come la certificazione dei rapporti di lavoro, ed ancora ribadisce che i Fondi sono una cosa, gli Enti Bilaterali un'altra [261]. I Fondi dovranno servire per finanziare Piani formativi aziendali [262], territoriali e settoriali o individuali concordati tra le Parti sociali,

[257] A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

[258] Ibidem, op. cit.

[259] Pubblicata in (S. O n. 219 in GU n. 302) del 29/dicembre/2000.

[260] Pubblicata in (S. O n. 181 GU n. 234), del 25/novembre/2003, e (GU n. 5), del 08/gennaio/2003.

[261] A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

[262] Si vedano in Internet, URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/default_efondint.php?id=87>, 23/08/04, la Circolare 92/00 (risorse legge 144/99 destinate dalla legge 388/00), con questo provvedimento si finanzia una

nonché eventuali iniziative propedeutiche connesse a tali Piani (come la costituzione di Imprese formatrici). L'Articolo 118 della Legge 388 del 23 Dicembre 2000 [263] (finanziaria 2001) quindi, modificato poi dall'Articolo 48 della Legge 289/2002 [264], prevede la possibilità di istituire i Fondi interprofessionali con cui attuare i Piani formativi, nelle aree rientranti nell'Obiettivo 1 previsto nel Regolamento n. 1260/99 il contributo è pari al cento per cento mentre nel territorio nazionale al cinquanta per cento. I Fondi finanziati con lo 0,30 % del Monte salari che le imprese, anche quelle che non aderiranno alle azioni , versano all'INPS [265] e questa ogni due mesi ai Fondi. Con tali Fondi si sancisce il ruolo centrale della formazione continua nelle politiche pubbliche, non solo in termini di politica economica, ma anche di politiche di *Welfare.*

2.7- La sperimentazione nazionale.

In attesa del decollo dei Fondi intanto per la formazione continua si è avviata una sperimentazione nazionale da parte del Ministero del Lavoro e successivamente da parte delle Regioni, di progetti di sistema derivanti dai piani formativi concordati dalle Parti sociali con risorse derivanti dalla Legge 236/93 [266], dal FSE, dai meccanismi premiali previsti dall'Articolo 4 della Legge n. 383/01 (Tremonti bis) [267], dal sostegno ai congedi formativi previsti dalla Legge n. 53/00 [268], ed infine dalle Azioni dei Fondi interprofessionali per la formazione continua[269]. Con la Legge 196/97 [270] abbiamo detto che la formazione continua entra a far parte di quei provvedimenti pubblici che riguardano non solo interventi

---

sperimentazione dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali a livello regionale. La Circolare prevede, infatti, che almeno il 40% delle risorse attribuite alle Regioni, sia destinata a finanziare la tipologia dei Piani formativi; la restante parte (60%) a finanziare progetti aziendali e pluriaziendali. Viene inoltre introdotto il rispetto della disciplina degli aiuti di stato per la formazione. Il Decreto Direttoriale n. 511/01 (risorse 2001), Con questo provvedimento si stabilisce che le risorse anno 2001 siano destinate ad alimentare le graduatorie relative alla Circolare 92/00.
Il Decreto Direttoriale n. 296/03 (risorse 2002) e Provvedimento 21 luglio 2003. La recente Circolare, che finanzia progetti aziendali e pluriaziendali, prevede una priorità per gli interventi rivolti a categorie di lavoratori deboli ed a lavoratori con tipologie contrattuali previsti dalla Legge 30/03 (Legge Biagi).

[263] Si veda in Internet, URL: < http://www.cgil.it/ffr/Formazione/finanziaria2002xFC19Magg03.htm >, 28/08/2004.

[264] La defiscalizzazione delle spese per la formazione: Legge 383/01, Articolo 4 (Tremonti bis).

[265] In base all'Articolo 25 della Legge 845/78.

[266] Cfr. , nota 48.

[267] Cfr. , nota 50.

[268] Cfr. , nota 9.

[269] Ires, *Il monitoraggio dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Un'indagine esplorativa*, op. cit. pp. 4,5.

[270] Cfr. , nota 51.

economici ma anche di W*elfare* [271]. Tale Legge ha individuato nei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali lo strumento con il quale coniugare i due aspetti citati prevedendo anche la costituzione dei Fondi di natura privatistica e che possano garantire il coinvolgimento di imprenditori e lavoratori. Si è trattato di interventi formativi sui quali è presente un ruolo propositivo delle Parti sociali, svolto anche attraverso gli Organismi Bilaterali, e che corrispondono agli obbiettivi della Fondazione, pur mantenendo una gestione pubblica, con i limiti e tempi propri delle procedure pubbliche [272]. Tra i molti soggetti approvati e realizzati particolarmente significativi sono stati: a) quello dei chimici, dove un accordo nazionale tra le Parti ha stabilito la formazione congiunta dei lavoratori di venticinque grandi imprese con un modello di Piano formativo per quasi novecento lavoratori, prevalentemente sulle cosiddette competenze trasversali, basandosi sul finanziamento pubblico, ma prevedendo anche risorse messe a disposizione dalle aziende e dai lavoratori; b) Il cosiddetto Progetto Piani Formativi (Azione di sistema 236/93), promosso da organizzazioni sindacali, imprenditoriali, in una trentina di situazioni aziendali, settoriali e territoriali, che ha consentito di predisporre piani formativi concertati tra le Parti sociali attraverso un lavoro puntuale per definire le varie fasi del piano formativo e del progetto conseguente. Il progetto ha messo in evidenza la figura del Facilitatore, cioè dell'organizzatore dei piani formativi, capace di dialogare con i diversi attori sociali, tenendo conto dei contesti produttivi e delle esigenze formative corrispondenti ai fabbisogni di competenze evidenziate; c) il Progetto *RUBIK* per le piccole-medie imprese, promosso da CONFAPI nazionale e da organizzazioni sindacali (Azione di sistema 236/93), che ha coinvolto aziende e lavoratori di quattordici Province, con la definizione dei Piani formativi concertati e di progetti formativi personalizzati; d) il Progetto Piani formativi per il terzo settore, promosso da COOPFORM, l'Organismo bilaterale del terzo settore cooperativo, che ha definito la figura del facilitatore di formazione continua che ha il compito di aiutare le imprese per settore a elaborare i piani formativi da concertare e i conseguenti progetti [273]. L'insieme di queste fasi del processo di realizzazione di un sistema di formazione continua concertato tra istituzioni e Parti sociali ha posto la necessità al sindacato di attrezzarsi per la contrattazione della formazione dei lavoratori in azienda e nel territorio. Concordare Piani formativi con le imprese significa avere una capacità non solo di controllo ma anche di proposta, che non può derivare solo da fattori tecnici, ma richiede scelte politiche in raccordo con la politica degli inquadramenti e sulla contrattazione delle nuove tecnologie e sull'organizzazione del lavoro. All'istituzione dei Fondi e quindi dei Piani formativi e conseguenti progetti, anche se faticosamente e certamente non ovunque, corrisponde un'evoluzione dei sistemi contrattuali in materia di formazione [274].

[271] Ires, *Il monitoraggio dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Un'indagine esplorativa*, op. cit. , p. 3

[272] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, i fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, op. cit. p. 15.

[273] Ibidem , pp. 16-18.

[274] Ibidem , p. 19.

Le categorie hanno iniziato a misurarsi con questi impegni, definendo a livello nazionale il quadro delle procedure di contrattazione dei Piani formativi e a livello territoriale e aziendale il confronto sui singoli Piani. A livello nazionale alcune categorie hanno concordato l'attivazione di Commissioni Bilaterali nazionali e territoriali sulla formazione, con compiti di individuazione dei fabbisogni formativi, di sostegno all'utilizzo delle risorse pubbliche ai fini formativi da parte delle aziende e dei lavoratori, di promozione di azioni formative rispondenti ai piani settoriali, territoriali e aziendali e di formazione in materia di ambiente e sicurezza, a favore delle fasce deboli e per le pari opportunità uomo-donna. Si sono inoltre costituiti Organismi Bilaterali confederali nazionali e regionali che hanno attivato analisi dei fabbisogni di competenze professionali, con l'individuazione di figure di formatori polivalenti e accorpate, verso cui indirizzare la programmazione dell'offerta formativa da parte delle Pubbliche Istituzioni. Il diritto all'informazione e alla concertazione da parte delle RSU e le direzioni aziendali sui Piani formativi, è previsto in molti contratti, e si realizza per quanto riguarda le imprese più vicine ai problemi di formazione del personale è anche quantitativamente più grande. Accanto ai Piani formativi deve altresì essere previsto il diritto a percorsi formativi individuali di formazione, volti a cambiare esperienza di lavoro o a conseguire aggiornamenti personalizzati della professionalità. Comunque è pur vero che la contrattazione nazionale e quella territoriale e aziendale hanno messo in evidenza alcuni strumenti da generalizzare ed allargare: a) l'utilizzo delle 150 ore sia per l'acculturazione di base dei lavoratori che per la formazione professionale, con la riformulazione dell'istituto originariamente finalizzato solo all'arricchimento culturale. D'altronde le competenze di base, le competenze trasversali e quelle professionali vanno sempre più assieme, nel senso che a fronte delle innovazioni tecnologiche e organizzative sono richiesti saperi di base coniugati a saperi professionali e anche a quelle cosiddette trasversali. La semplice contrattazione dell'innovazione tecnologica, definita tra gli anni 1970/ 80 "*exante*", per le sue caratteristiche di intervento da proporsi tempestivo, prima del costituirsi di fase organizzative del lavoro inique per i lavoratori e prima dell'introduzione di macchinari nocivi per la salute, da sola e in mano a sindacati non attrezzati ad affrontare il cambiamento, oggi non può reggere il passo delle nuove complessità; b) l'utilizzo delle 150 ore non dovrà più essere limitato alle scuole pubbliche, ma allargarsi all'insieme delle agenzie formative accreditate dalle Regioni. La quantità delle lezioni e la percentuale delle presenze dovranno poi essere riviste per adeguarle all'utilizzo più ampio richiesto dalla formazione professionale; c) l'utilizzo prioritario della banca delle ore straordinarie ai fini della partecipazione delle attività formative.[275]

Il progetto Piani Formativi, in attuazione della Circolare 65/99 [276] è stato realizzato nelle Regioni in coordinamento alle Province con l'azione complementare del Dipartimento Formazione Continua

[275] Ibidem, p. 20.

[276] In accoglienza della Legge 144/99 il cui Articolo 66, oltre a prevedere un ammontare di risorse destinate all'avvio dei Fondi Paritetici previsti dalla Legge 196/97 (600 miliardi in tre anni a partire dal 1999) amplia la categoria dei destinatari degli interventi di formazione continua comprendendone gli imprenditori, i lavoratori autonomi ed i soci di cooperative.

dell'ISFOL per quanto riguarda l'analisi delle caratteristiche tipologiche degli interventi finanziati con i Piani formativi e le scelte programmatiche delle risorse pubbliche destinate alla formazione continua effettuate nelle diverse Amministrazioni. Particolare interesse in tali progetti è stato dato al coinvolgimento delle Parti sociali attraverso l'individuazione delle forme e delle modalità di concertazione che sono state attuate [277]. La ricerca si è articolata in varie attività suddivise in stadi di lavoro ben distinti. La suddivisione in "pacchetti di lavoro" (*work-packages*) ha permesso un più agevole controllo dei risultati intermedi, assicurando al contempo una più rapida attuazione di interventi correttivi in itere; il conferimento di "rilevanza propria" a ciascun pacchetto di lavoro è stato funzionale all'ottenimento di prodotti che, seppur intermedi, risultano comunque dotati di compiutezza e relativa esaustività, ogni "*work-packages"* è risultato funzionale allo sviluppo di quelli successivi, essi possono essere così riassunti: << a) rilevazione dei Piani formativi aziendali, settoriali, territoriali; b) approfondimenti sulle scelte programmatiche effettuate dalle Regioni in materia di piani formativi; c) raccolta dei piani formativi e degli accordi tra le Parti sociali; d) elaborazione dei dati raccolti; e) analisi del materiale raccolto; f) stesura del *report* d'indagine. Infine l'organizzazione delle attività in pacchetti di lavoro ha assicurato un più razionale impiego delle risorse umane e strumenti necessari al buon esito della ricerca, riducendo i rischi di sovraccarico di lavoro e la cattiva stima dei tempi, che avrebbero dovuto compromettere la qualità dei risultati. Per quanto riguarda la tempistica dei singoli *work-pakage* possiamo descrivere un cronogramma di attività: a) definizione e verifica della metodologia d'indagine; b) raccolta dei Piani formativi e accordi tra le Parti; c) rilevazione delle scelte programmatiche effettuate dalle Regioni in materia di Piani formativi; d) analisi del materiale raccolto; e) ridefinizione della metodologia d'indagine; f) realizzazione di un *database.* Il modello predisposto originariamente di classificazione dei progetti invece ha riflettuto il modello di classificazione dei progetti di formazione continua proposto dal Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali (CESOS) [278]. Il riferimento a modelli classificatori già esistenti non è casuale, in questa fase infatti sono stati modificati solo dove necessario, laddove gli obiettivi delle ricerche lo ritenevano necessario. Si è anche provveduto a dare una prima definizione di "Azioni rilevanti" ai fini della rilevazione degli Accordi tra le Parti sociali, questo è avvenuto attraverso tre passaggi specifici: a) la raccolta degli Accordi nelle due realtà oggetto delle analisi; b) la valutazione degli Accordi attraverso la costituzione di un apposita griglia classificatoria; c) l'analisi qualitativa degli Accordi più significativi. Sulla base di queste considerazioni sulle relazioni di fondo dei soggetti interessati e sui loro ruoli nel progetto, con il suffragio effettuato sugli Accordi tra le Parti sociali allegati ai Piani formativi finanziati con la Circolare n. 65/99, sono state evidenziate alcune variabili guida riferite a tre macro-ambiti di riflessione: i soggetti protagonisti,

---

[277] Si veda il *Piano di lavoro* in: *Il monitoraggio dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Un'indagine esplorativa*, op. cit. , pp. 5, 6.

[278] CESOS, "*La formazione continua nell'esperienza italiana: schemi interpretativi e classificatori*", Roma, 28 gennaio, 2000.

l'orizzonte dell'intervento, il livello di partecipazione e coinvolgimento da parte dei soggetti istituzionali sia quelli proponenti sia quelli firmatari. In particolare per quanto riguarda la parte datoriali, si è evidenziato il peso delle diverse associazioni di rappresentanza per tipologia di intervento e per contesto territoriale nonché il ruolo dei singoli imprenditori che hanno sottoscritto un Accordo prescindendo dall'associazione di riferimento. Per quanto riguarda le Parti sindacali si sono evidenziate le differenze tra accordi dove i sindacati confederali tradizionali hanno firmato insieme e dove invece si sono impegnati singolarmente (oltre alle sigle sindacali per settore o contesto territoriale). Il livello di contrattazione è un indicatore che permette di evidenziare nell'ambito di intervento del Piano formativo nonché la natura dell'Accordo, anche da un punto di vista dell'importanza prospettica e ricaduta socioeconomica sull'area interessata dall'intervento. La concertazione deve avvenire in raccordo con altri interventi formativi presenti sul territorio (es. con i Piani di sviluppo locale). Per il livello di concertazione è sempre bene tenere presente appunto se la sua formulazione è condizionata da altri Accordi, se è condiviso da tutte le Parti, qual è il ruolo degli Enti Bilaterali; inoltre ne devono essere sempre specificate le indicazioni sulle finalità. Sulle differenti tipologie di accordo, rispetto a quelle tradizionali, vi sono almeno due ordini di motivi per cui non si può parlare di intesa avvenuta: quando manca la firma della controparte, quando vi sono le firme di due o più attori sociali ma manca comunque una controparte [279]>>. La ricerca IRES sul "*Monitoraggio dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, un indagine esplorativa*" propone casi-tipo di Regioni che si sono impegnate in diverse direzioni, come anticipavo nella premessa. Tutto ciò è avvenuto innanzitutto esaminando nel dettaglio la documentazione prodotta dalle Amministrazioni regionali in materia di programmazione di gestione dei Piani formativi finanziabili con la Circolare n. 92/00 [280], il Decreto Direttoriale 511/01 e il FSE, allo scopo di verificare le scelte politiche effettuate e gli strumenti operativi predisposti per la loro attuazione. In questa ricerca si è tenuto conto e classificato come Piani formativi quelle Azioni per il cui finanziamento risulta obbligatoria la presenza di un accordo tra le due Parti sociali. Per quanto riguarda le informazioni progettuali è stato utilizzato un *data-base* dinamico articolato in quattro sezioni:

1) informazioni generali relative al Piano formativo;

2) informazioni relative alle Azioni formative;

3) informazioni relative ad azioni non formative;

[279] Si veda il *Piano di lavoro* in: *Il monitoraggio dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Un'indagine esplorativa*, op. cit. , pp. 10,11.

[280] Con questo provvedimento si finanzia una sperimentazione dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali a livello regionale. La Circolare prevede, infatti, che almeno il 40% delle risorse attribuite alle Regioni, sia destinata a finanziare la tipologia dei Piani formativi; la restante parte (60%) a finanziare progetti aziendali e pluriaziendali. Viene inoltre introdotto il rispetto della disciplina degli aiuti di stato per la formazione.

4) informazioni relative alle imprese beneficiarie.

Questo *data-base* tiene conto della corrispondenza tra i vari punti e della possibile correlazione uno molti, cioè ad un Piano formativo possono corrispondere più azioni e rivolgersi a più imprese partecipanti. L'Indagine Pilota effettuata in Piemonte e Toscana evidenzia una complessità notevole e una eterogeneità marcata degli interventi possibili in base alle scelte effettuate dalle Regioni e Province in materia di formazione in base all'esistente. Questo comporta difficoltà *macro* nell'individuazione delle chiavi di lettura, ma anche a livello *micro*, relativamente alla strumentazione metodologica necessaria e per lo svolgimento delle attività di rilevazione delle informazioni contenute nelle ipotesi progettuali, sia per la valutazione degli aspetti concertativi [281]. Tra i Piani formativi aziendali, settoriali, territoriali, previsti dalla Legge n. 236/93 (Circolare applicativa n. 65/99), merita di essere menzionato come esempio di buona prassi *RUBIK* [282] modello di formazione flessibile per le piccole e medie imprese, PMI, il Piano settoriale che riguarda imprese manifatturiere, in prevalenza metalmeccaniche. Alla base del Piano c'è un Accordo nazionale sottoscritto nel novembre 1999 da CONFAPI e CGIL-CISL-UIL in cui l'obiettivo condiviso è dare attuazione a una esperienza di bilateralità che permetta di costruire un modello che contribuisca a mettere a sistema attività funzionali alla formazione continua nelle imprese. L'Accordo prevede la condivisione tra le parti sociali del livello nazionale di un impianto articolato in fasi e un coordinamento operativo mentre, a livello locale, le Parti sociali sono presenti in comitati di coordinamento per la gestione territoriale delle specifiche attività. Con *RUBIK* si è inteso far fronte alle esigenze di competitività delle aziende e alle necessità di crescita delle competenze dei lavoratori. Si ritiene che questo sia possibile attraverso la costruzione di un percorso flessibile che permetta ai beneficiari delle attività formative l'entrata e l'uscita dai moduli previsti attraverso il riconoscimento delle competenze possedute e di quelle acquisite (bilancio di competenze e dichiarazione di competenze). Il Piano approvato si articola in fasi collegate e integrate tra loro, quali l'analisi dei contesti aziendali per comprendere le caratteristiche dei sistemi formativi interni alle imprese; l'elaborazione di un modello volto a diagnosticare le competenze possedute dal lavoratore; la creazione di un percorso flessibile basato sui fabbisogni delle imprese e le competenze attese dei lavoratori; l'erogazione della formazione e l'individuazione di una mappa territoriale delle aree tematiche, delle unità formative e delle modalità di erogazione della formazione funzionali alle specifiche esigenze aziendali e compatibili alle attese dei singoli lavoratori. Le attività previste dal piano sono state svolte nel periodo dicembre 2000, maggio 2002. Sono stati coinvolti settecento ottanta lavoratori e centotrentadue imprese in diciassette Province di otto Regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Lazio, Basilicata, Sicilia). La quasi totalità delle attività, corrispondenti a

[281] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, i fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, op. cit. , pp. 133,134.

[282] *Concertazione e motivazione nei processi di cambiamento del lavoro nell'epoca* post-fordista, in Internet, URL: <http:// www.welfare.gov.it/NR/ rdonlyres/ ezrt6dqoulih5sbbnmd2zxm 5mtjikaqrxuwqxlovnfld7cl yztzaua2wpui2b3ahhj242rdabsigrwn6wttdjg5ym4f/focus.pdf, > 20/12/04.

ottantotto mila ore, di cui sedici mila dedicate all'analisi delle competenze dei lavoratori, sono state svolte durante l'orario di lavoro; la formazione ha riguardato, per due terzi, impiegati, quadri e dirigenti e, per un terzo, ruoli esecutivi/operativi [283]. Dall'analisi dei documenti prodotti nel corso di *RUBIK* sono rilevabili molte soluzioni che contribuiscono a definire la buona pratica: i lavoratori sono stati soggetti attivi nella definizione del percorso formativo; nei contesti aziendali si è rafforzata la consapevolezza dell'importanza della formazione continua contribuendo a creare un clima organizzativo positivo; per definire la mappa degli interventi formativi si è proceduto a un'opera diffusa di mediazione tra le esigenze delle imprese e quelle dei lavoratori; si è sviluppato un modello flessibile e pertanto replicabile in diversi contesti; per la definizione dei percorsi formativi si è tenuto conto delle competenze in possesso dei lavoratori e di quelle da sviluppare; ci si è preoccupati di adeguare le competenze dei formatori coinvolti e di riconoscere quelle maturate dal lavoratore fornendolo di uno strumento (il portfolio) sul quale registrare le competenze acquisite. *RUBIK* ha permesso di mettere a fuoco alcune considerazioni molto utili per la riproposizione di un percorso che abbia l'obiettivo di promuovere e realizzare Piani formativi concertati tra le Parti sociali. In particolare nell'esperienza si è evidenziato che: il coinvolgimento delle parti sociali avviene in maniera efficace se c'è l'intermediazione di un Facilitatore di processo; non si può tralasciare (né sottostimare) il ruolo che deve assumere nel processo la valutazione e la verifica dell'efficacia degli interventi; gli interventi di formazione continua debbono essere preceduti e accompagnati sempre da una buona autoanalisi (e non solo con una analisi esterna) delle competenze possedute dai lavoratori [284].

Il terzo settore sperimenta attualmente una fase di sviluppo caratterizzata da aspetti di forte trasformazione interna, dovuti anche ad *input* derivanti dal contesto esterno. Tra questi ultimi, si può ricordare l'attuale revisione dello Stato sociale, e il ridimensionamento del trasferimento delle risorse destinate alle politiche di W*elfare* connesso a procedure di razionalizzazione della spesa [285]. Il complesso delle dinamiche evolutive coinvolgono, da una parte, l'incerto ruolo del settore pubblico e del sistema imprenditoriale tradizionale nell'offerta di servizi alla persona o ad elevato contenuto relazionale e, dall'altro, le capacità di auto organizzazione della società civile attorno all'affermazione e alla promozione dei diritti di cittadinanza mediante forme di partecipazione e di coinvolgimento attivo.

L'organizzazione COOPFORM è un Ente bilaterale costituito dalle organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale - CGIL, CISL e UIL - e dalle organizzazioni datoriali del movimento cooperativo - Lega nazionale Cooperative e Mutue, Confederazione Cooperative Italiane, Associazione Generale Cooperative Italiane, sulla base di Accordi interconfederali sulle politiche formative (Protocollo d'intesa luglio 1994), sulle RSU, sulla sicurezza e sui contratti di formazione e

[283] Ibidem, p. 20.

[284] Ibidem, p. 21.

[285] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, i Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 18,19.

lavoro [286], ha realizzato un progetto atto a promuovere le attività di formazione continua delle imprese cooperative aderenti alle Associazioni datoriali e coordinare strategicamente le attività formative delle strutture formative delle organizzazioni promotrici. Il progetto è presentato in collaborazione con il *Forum* permanente del Terzo settore. L'attività del progetto è gestita sia a livello centrale che territoriale. A livello centrale vengono gestite le attività generali e trasversali di organizzazione gestionale, di progettazione formativa, di progettazione implementazione e gestione dei servizi in rete e della banca dati, di progettazione e realizzazione degli strumenti di analisi, di monitoraggio e valutazione del progetto e formative dei formatori e delle figure di gestione del sistema centrale. A livello territoriale vengono gestite le attività di lancio, selezione, contratto formativo con i destinatari della sperimentazione formativa, la sperimentazione dei percorsi di formazione e di sostegno ai processi di concertazione, il confronto e focalizzazione sulle tematiche emergenti a livello territoriale, la valutazione e validazione delle competenze acquisite [287]. Le otto Regioni coinvolte sono Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. Le azioni coinvolgono anche i rappresentanti delle Istituzioni deputate alla programmazione della formazione a livello territoriale. Attraverso una loro partecipazione ai momenti di monitoraggio, valutazione e divulgazione viene fornita una rilevante opportunità per la diffusione di una comune cultura della formazione concertata. Il progetto si pone la finalità generale di migliorare le competenze degli attori chiave che partecipano alla programmazione concertata dei piani di formazione, attraverso la sperimentazione di un modello di formazione-intervento per responsabili e quadri degli organismi rappresentativi del terzo settore, della cooperazione e del sindacato a livello aziendale e territoriale. Tale finalità, come espresso in "*Progetto Azione di sistema 236/93-98, Modello per la concertazione, promozione e sperimentazione di Piani formativi aziendali e territoriali per il terzo settore"*, ha come obiettivi integranti: a) il supporto alla realizzazione di Piani di formazione annuali territoriali ed aziendali, previsti dalla Legge 174 del 96 [288] riguardo alle Azioni di sistema e formazione aziendale e conseguentemente dall'Accordo per il lavoro del 24.9.96 [289], valorizzando il ruolo delle Parti sociali così come previsto dal Decreto Legge 148/93 convertito con la medesima 236/93 [290] e dall'Articolo 17 della Legge 196/97 [291], agendo sia sulla qualità e l'efficacia del processo di analisi e definizione dei fabbisogni, sia sulla formazione dei rappresentanti delle Parti sociali che intervengono nella concertazione dei Piani, quali "Facilitatori"

[286] *Si veda, Progetto Azione di sistema 236/93-98, Modello per la concertazione, promozione e sperimentazione di Piani formativi aziendali e territoriali per il terzo settore, URL:* <http:// www.coop-form.it/progetto/progetto.html,>07/09/04.

[287] Ibidem, op. cit.

[288] Gianfranco Coronas, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo Sociale Europeo, accordi, norme nazionali,* op. cit. , p. 142.

[289] Si veda in Internet, URL: <http://www.isfol.it/basis/web/prod/document/DDD/SFN-spofn1.htm>, 20/09/04. "Tra le linee guida del Patto per il Lavoro, rilevante è la tematica della formazione considerata "una leva fondamentale per la competitività attuale e futura". A tal proposito, l'Accordo si propone di "innalzare complessivamente il livello di scolarità dal punto di vista quantitativo e qualitativo" e di assicurare continuità di accesso alla formazione".

[290] Cfr. , nota 48.

[291] Cfr. , nota 51.

della Formazione Continua; b) il sostegno allo sviluppo del lavoro cooperativo e nel terzo settore, sviluppando piani di ricerca per l'anticipazione dei fabbisogni professionali e interventi di formazione per l'incremento delle competenze delle risorse umane; c) il favorire la flessibilità e la capacità di reimpiego del personale occupato, attivare percorsi di aggiornamento ed incremento delle competenze professionali; d) la valorizzazione e promozione delle attività di formazione continua sul territorio. Il progetto intende costruire una "Piattaforma" di competenze e di strumenti condivisa tra i vari rappresentanti delle Parti sociali e dell'impresa, poggiando su di un linguaggio metodologico comune al fine di favorire la chiarezza e l'efficacia con cui i diversi attori coinvolti elaborano, negoziano e concertano i Piani formativi. Inoltre, l'Azione di sistema, al fine di raggiungere tali obiettivi, produce un modello di generazione dei Piani formativi articolato su due livelli. "Il primo è relativo ad un percorso di formazione comune agli attori chiave della programmazione ed agli utenti finali coinvolti nell'attuazione e gestione dei Piani formativi, per attivare le competenze necessarie a sviluppare le prassi di formazione continua concertata a livello territoriale e aziendale, contribuendo al miglioramento del sistema di formazione continua, a interpretare e monitorare i parametri di contesto in cui si inseriscono i Piani formativi e a progettare, gestire e valutare i medesimi. Viene messo a punto l'*assessment* specifico della figura del Facilitatore dei Piani di formazione concertata, incentrato sulle competenze risultanti dall'analisi delle aree di attività, in base al quale si progetta e sperimenta un pacchetto formativo comune agli attori chiave della programmazione ed agli utenti finali coinvolti nella attuazione e gestione dei Piani formativi. Il pacchetto è costituito da un percorso che alterna sessioni formative d'aula con attività di formazione a distanza e di ricerca autodiretta. Il secondo livello, riguarda la messa a punto di un *set* di strumenti metodologici a supporto dell'elaborazione dei Piani formativi. Parallelamente allo sviluppo del percorso di formazione viene elaborata una strumentazione metodologica e tecnica completa, indispensabile per supportare il Facilitatore nel compiere la mappa dei riferimenti normativi, l'analisi del contesto territoriale ed imprenditoriale, l'analisi dei fabbisogni di sviluppo delle aziende, l'analisi e la scomposizione delle competenze degli addetti delle aziende, la rilevazione del credito formativo, l'individuazione e la valutazione dell'offerta formativa presente e l'elaborazione di piani e di singoli interventi di formazione. L'attività di ricerca, orientata in modo specifico a rendere conto della strutturazione interna delle organizzazioni del terzo settore regionali, con riferimento alle principali dinamiche formative, professionali ed occupazionali da loro espresse, è finalizzata a fornire una base omogenea di informazioni, qualitative e quantitative, in vista dell'elaborazione di programmi e piani volti al rafforzamento della capacità occupazionale delle imprese sociali e alla promozione di processi formativi adeguati rispetto alle aspettative occupazionali e alla flessibilità del lavoro. La sperimentazione del percorso formativo, rivolta a trecentoventi Facilitatori, si svolge nelle otto Regioni citate e utilizza le reti telematiche, il *sito Internet* e il *database* al fine di costituire un canale di comunicazione, un "*networking*", permanente tra i vari soggetti coinvolti distribuiti sul territorio nazionale e diffondere rapidamente le "*best practices*" riguardanti i piani di

formazione. I Facilitatori sono individuati tra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni Cooperative e del Terzo settore e delle singole Aziende interessati ai processi di formazione continua. L'articolazione del progetto, con inizio a dicembre 1998 e durata biennale, è stato suddiviso sinteticamente nelle seguenti macro-fasi, al cui interno vengono evidenziati i prodotti di fase: costituzione *staff* nazionali e regionali; rilevazione del fabbisogno formativo con conseguente analisi di scenario, di settore e dei casi e la costituzione di un atlante delle competenze, del profilo del "Facilitatore", dei servizi, dei materiali e d'organizzazione, gestione e comunicazione delle informazioni; progettazione e sperimentazione del percorso formativo riguardo ai prodotti (percorsi di formazione sperimentati per i Facilitatori) che riguardino la formazione in aula, a distanza o autoistruzione, che illustrino il pacchetto formativo e il conseguente modello di formazione, che diano chiare indicazioni dei Piani formativi-tipo realizzati all'interno delle aziende, che infine siano salvati in apposite banche dati e messi a disposizione in rete".

Altro caso di sperimentazione è Il progetto "Flessibilità" che è stato finanziato dal Ministero del lavoro nell'ambito dei progetti di sistema attivati dalla Legge 236/93 ed è stato promosso da CHIRONE 2000, da CHIRONE, Ente bilaterale intersindacale, CGIL, CISL, UIL. Pensato nel 1998, iniziato nel 1999, attuato nel 2000, i tempi indotti dall'attuale regolamentazione dei progetti finanziati dalle risorse pubbliche, FSE, Ministero del Lavoro, Regioni , il progetto ha risentito dell'evoluzione del contesto, della situazione generale e delle realtà particolari in cui è intervenuto [292]. Ad esempio, il tema della riduzione di orario ed il suo rapporto con i temi dell'organizzazione del lavoro e della formazione, fuoco della progettazione di questa azione di sistema, ha registrato, immediatamente dopo, un abbassamento di dibattito. Per queste ragioni in corso d'opera, essendo un progetto incarnato nella realtà territoriali e soprattutto aziendali, si è dovuto fare di necessità virtù ed adeguare il progetto alla specificità delle situazioni incontrate. Così, nel marzo del 1999 sindacati e imprese che più avevano storia e contrattazione legate a logiche concertative, chimici, trasporti, telecomunicazioni, sono stati coinvolti, individuando un gruppo di aziende da contattare per verificare la loro disponibilità ad aderire al progetto, con la complicazione che non essendo un progetto di ricerca " come si fa la migliore formazione continua possibile? " , ha dovuto saper incontrare i temi concreti legati allo sviluppo delle imprese qui e ora ed il loro rapporto con il sindacato ed i lavoratori. Un esempio di particolare riuscita sembra, in seno a tali sperimentazioni, quello dell'azienda Alcantara [293], nasce da una *joint-venture* tra l'ANIC e la giapponese *Toray*. Dal gennaio del 1995, a seguito del piano di privatizzazione dell'ENI, la società fu ceduta alla *Toray* che detiene il settanta per cento del pacchetto azionario; il restante trenta per cento appartiene alla *Mitsui. co*., che opera principalmente in Europa con una gamma di prodotti unici, una pelle molto sofisticata per tappezzeria, *confort* di auto e motoscafi, abiti e dintorni. Lo stabilimento risiede in un'amena e verde valle

[292] Si veda in Internet, URL: <http://www.welfare.gov.it/.../ ParteIIConcertazione.pd>, 04/09/2004.

[293] Si veda, *Concertazione e motivazione nei processi di cambiamento del lavoro nell'epoca post-fordista,* op. cit.

dell'Umbria, presso Nera Montoro. Nel caso dell'Alcantara, il percorso di formazione ha fatto parte di un più vasto progetto dell'azienda denominato "Valore Persona". Si trattava del nome assegnato a un piano di ristrutturazione aziendale e sviluppo organizzativo che fu concordato dall'impresa con la RSU, per rispondere ai mutamenti indotti dalle nuove tecnologie su cui l'azienda ha investito per rispondere a nuove sfide sul mercato di riferimento. E' stato così contrattato un radicale cambiamento dell'organizzazione del lavoro; la revisione dell'inquadramento, che passa da sette livelli gerarchici a tre aree professionali; un allargamento dei turni di lavoro a fronte di un maggior utilizzo degli impianti. Alcantara è giunta alla definizione del Piano formativo aziendale denominato " Valore persona", attraverso una ricerca di clima organizzativo, gestita da una struttura di consulenza esterna e che è stata presentata al personale, in un assemblea generale dei dipendenti, poco prima della presentazione del progetto di formazione continua di CHIRONE 2000. Le attività del progetto di CHIRONE 2000 hanno poi coinvolto, per alcuni mesi, più di novanta lavoratori e qualche lavoratrice tra quadri, tecnologi e primi operatori, tra i circa quattrocento che sono la forza lavoro dell'impresa; la formazione delle aule è stata concertata tra le Parti sociali; la formazione si è svolta in orario di lavoro. E' proprio in tale ottica che nascono progetti come, CHIRONE 2000, che ha presentato le linee guida metodologiche di analisi dei fabbisogni, mettendo in evidenza l'importanza della sistematicità di queste indagini come fatto propedeutico alla progettazione di Piani formativi di ampio respiro. Obiettivo centrale è quello di dare alcune risposte a diverse istanze: "al committente, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che promuove politiche attive finalizzate all'occupabilità dei lavoratori, con l'obiettivo di raggiungere il tasso medio auspicato del settanta per cento di occupazione; all'ISFOL, che per quanto attiene alla supervisione metodologica, si occupa della realizzazione di un sistema nazionale di osservazione sulle professionalità ed il loro divenire, con specifica attenzione alla rilevazione dei fabbisogni formativi conseguenti alla richiesta delle nuove competenze di base, tecnico professionali e trasversali; agli operatori della negoziazione collettiva confrontati a tutti i livelli da quello aziendale e di categoria, fino al livello interconfederale, con la necessità di concertare la formazione continua, rendendola funzionale alle nuove realtà aziendali e di settore nonché alle problematiche di occupabilità dei lavoratori, con l'obiettivo di promuovere e valorizzare le "*best practice"*; alle aziende ed ai lavoratori, che affrontano, ciascuno secondo il proprio ruolo, i nuovi assetti connotati dalla competitività e la liberalizzazione dei mercati, misurandosi anche con i nuovi saperi indotti dall'evoluzione delle tecnologie e dei processi organizzativi e con l'esigenza di sistemi di "*competency based approach"* che possano promuovere la valorizzazione del lavoro" [294]. Un progetto interessante, inerente alle suddette sperimentazioni è quello di un'azienda di Asti, la *Gate* [295], appartenente al settore della componentistica per auto, specializzata in motorini elettrici, con ottocento addetti. Oltre ad una

[294] Ibidem, op. cit.

[295] Si veda Piero Pessa, *L'organizzazione del lavoro nei beni di consumo durevoli,* in Enrico Ceccotti (a cura di), *L'organizzazione che apprende. Le aziende metalmeccaniche tra fordismo e impresa snella,* op. cit. , pp. 35-37.

destrutturazione gerarchica, che vede eliminati i capi diretti di produzione, e la gestione produttiva affidata a gruppi di lavoro di cinque quindici lavoratori, i quali eleggono autonomamente i loro *leader,* che coordinano il gruppo all'esterno. Il fatto importante è la crescita progressiva e l'implementazione delle competenze di tutti i lavoratori. Gli *standard* di carattere professionale vengono valicati e misurati tra lavoratori e azienda, chi li raggiunge prende salario e passa a quello superiore. L'efficienza di questa azienda sembra essere passata, in pochi anni, dal rapporto produzione ore lavorate del settantanove per cento al novantaquattro per cento. Mentre la qualità del prodotto è molto aumentata. Il problema è comunque l'elaborazione di un nuovo modello contrattuale sostitutivo, con nuovi inquadramenti che riconoscano un forte incentivo alle nuove logiche di crescita professionale, in direzione del quale si muovono anche gli ultimi Accordi sindacali (1995-2000). Questo modello organizzativo, con la spinta ascendente alla crescita professionale, porta a superare un pilastro dell'organizzazione fordista, cioè quello di causa-effetto tra oneri e benefici, tra il calcolo rigoroso di addetti e i relativi ruoli professionali. In questa azienda vengono fatte mensilmente, ed in orario di lavoro, riunioni di gruppo, questo sembra aumentare molto la capacità propositiva dei singoli lavoratori, ed anche la capacità di essi di autogovernarsi. Spesso questo tipo di organizzazione ha messo in evidenza anche i rischi di questo modo ascensionale, destrutturando l'autorità gerarchica, che funziona da regolatore esterno si sono verificati problemi di integrazione nel gruppo, di conflitti che sorgono all'interno del gruppo in cui i soggetti più deboli rischiano di farne le spese.[296]

Per capire come cambia lo scenario delle professionalità alcuni esempi ci possono illuminare, per esempio l'Alenia-Spazio, che opera nel mercato dei satelliti, delle telecomunicazioni spaziali e nelle attività connesse, come il telerilevamento. Circa venti anni fa in un reparto di progettazione a radiofrequenza c'erano solo i *transistor,* la progettazione digitale non esisteva. Oggi la progettazione, sia analogica per apparati a microonde che digitale viene sviluppata in modo virtuale, ogni progettista ha un suo *computer* con all'interno programmi sofisticatissimi per aiutarlo nei progetti e nelle simulazioni. Operazioni come lo sbroglio, cioè la traduzione di uno schema eletrrico in uno schema per i collegamenti dei componenti in un circuito stampato potevano venire svolti da soggetti manualmente, questa parte del ciclo produttivo è stata eliminata, chi non è riuscito a stare al passo con i tempi, ad aggiornarsi con la formazione professionale, ha avuto grossi problemi. Ma pensiamo anche ai settori della tecnologia, dell'informazione e delle telecomunicazioni, dei trasporti, ecc.

Oggi non è più pensabile una logica di addestramento professionale o formazione, e rispettiva valutazione, per un passaggio di livello. Bisogna che le aziende oltrepassino questa logica in funzione di un adattamento continuo alle esigenze di professionalità espresse dal mercato, ma questo non dovrà tradursi nell'annientamento del lavoro umano, manuale, in quello della tecnologia, dei *software* e nemmeno in uno

[296] Ibidem, pp. 36,37.

sfruttamento pervasivo delle capacità e dei sentimenti dell'uomo. Se è vero, ad esempio, che in Italia ci sono pochi programmatori di *computer* non è altrettanto vero per gli altri paesi competitori, proviamo a pensare alle disastrose conseguenze che questo analfabetismo informatico potrà produrre in un futuro prossimo, in termini di occupazione, integrazione sociale, e non solo in casa nostra, e nella vita quotidiana sempre più automatizzata. Nel futuro prossimo infatti la stretta interazione tra informatica e telecomunicazioni, grazie alla diffusione delle tecnologie digitali e della multimedialità troverà applicazione il *telecomputer* che unificherà le funzioni di *computer*, telefono, televisore ed altro. Ma la rivoluzione elettronica ha già cambiato il modo di riscuotere le imposte, di gestire le aziende, di impiegare i propri risparmi, di insegnare, di lavorare, ha innovato il modo di scrivere giornali e libri, di fare cinema e spettacolo, ha creato nuove professioni e molte le ha "mandate in pensione", ha scombussolato interi sistemi economici, ha cambiato il modo di trasportare messaggi ma anche merci e persone. L'auspicio delle pratiche formative dovrà essere atteso anche in seno a tale rivoluzione, oltre alle nuove professionalità e ai bisogni soggettivi dovranno fornire anche gli strumenti idonei affinché non si cerchi di assimilare l'uomo ad un *software,* o ad un contenitore di informazioni pronto ad attivarsi ad ogni sollecitazione, ad un agente di semplici prestazioni d'opera.

Capitolo 3

Le Parti sociali e le strategie per l'offerta di formazione continua.

3.1 – La "selettività" della formazione continua aziendale.

Le politiche della formazione come abbiamo visto si generano su strumenti di attuazione, a livello nazionale con leggi, ordinanze e piani di indirizzo e con le circolari. Nelle aziende esistono strumenti con funzioni analoghe individuabili nei regolamenti interni, nei piani di lavoro, nei progetti, essi traducono in regole i dispositivi individuati dalle politiche (i Piani formativi ne sono un esempio). Spesso però le strategie aziendali non sempre rispecchiano in modo cristallino i concetti espressi nelle leggi offrendo valenze educative a pacchetto, cioè offrono ai propri dipendenti una formazione mirata alle sole proprie esigenze organizzative e produttive. Queste strategie possono essere di vario tipo: individuate in percorsi professionali predeterminati con perfezionamento sul lavoro "strategia del filtro" [297], per società in cui il lavoro gode di una certa stabilità e in cui la successione lineare tra scuola e lavoro appare certa. In questo modello le differenziazioni individuali sono date dalle possibilità offerte dai diversi canali formativi. Con lo sviluppo del modello industriale la formazione acquisisce un peso crescente in quanto fattore aggiunto della produzione, in quest'ottica l'individuo diviene responsabile, o meglio corresponsabile, riguardo allo sviluppo delle proprie conoscenze e competenze ai fini di un loro investimento futuro. In questo contesto emerge la necessità della formazione continua in quanto centrali sono l'individuo e l'organizzazione i quali non si accontentano più della formazione iniziale di base dei soggetti e della sua certificazione ma investono in un intervento che li accompagni anche nell'età adulta. Le strategie del *lifelong Learning* tendono a realizzare la continuità della formazione (apprendimento) sia lungo tutto il corso della vita che in tutti i luoghi [298]. Il ruolo strategico dello Stato e di conseguenza quello delle Istituzioni (aziende comprese) si modifica, non più gestore dell'offerta ma accettare delle offerte del libero mercato dei prodotti formativi o garante dell'esistenza di un offerta formativa con condizioni di accesso il più eguali possibili per tutti. Oltre che ai motivi comuni agli altri modelli strategici l'attenzione qui è rivolta alla formazione come fattore attraverso il quale fornire risposte alla complessità dei problemi e delle aspirazioni connesse alla vita quotidiana e al lavoro. Allo stato attuale delle cose la formazione per il lavoro promossa dalle aziende emerge come un'attività selettiva, che coinvolge prevalentemente le aziende più

[297] Paolo Federighi, *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal Lifelong learning a una società ad iniziativa diffusa,* Studi sull'educazione 38, Collana diretta da R. La porta e P. Orefice, op. cit. , pp. 42, 43.

[298] Ibidem, p. 55.

grandi ed interessa per lo più alcuni settori di lavoratori. Pesa certamente il ritardo accumulato dal nostro Paese anche in questo campo. Ma la selettività della formazione continua è una caratteristica per così dire strutturale [299] di un'offerta formativa che non può non essere condizionata, oltre che dalla tipologia dell'impresa e dei suoi rapporti con il mercato, dalle strategie organizzative e dal sistema di convenienze che ogni impresa adotta e riconosce. Anche nei paesi in cui la formazione continua è più sedimentata e sviluppata, il volume, la ricorrenza, l'area dei destinatari, i contenuti, la durata, le metodologie risentono significativamente di queste variabili. Fanno riferimento a questa realtà diverse analisi condotte in ambito europeo, ne tiene conto, con tutta evidenza anche il *Memorandum* della Commissione Europea del 2000. L' accentuata competitività nel mercato mondiale in cui le aziende si trovano ad operare, la modifica delle competenze necessarie a far fronte all'evoluzione tecnologica ed organizzativa, la rottura dei confini tra mercato del lavoro interno ed esterno, le dinamiche di mobilità, i mutamenti demografici sembrerebbero richiedere, dentro e fuori il mondo aziendale, strategie formative significativamente diverse da quelle molto selettive, appunto, per tipologia d'impresa, di destinatari, e anche per contenuti che prevalgono nelle strategie formative tradizionali [300]. Se il nuovo contesto richiede, in sempre più tipologie lavorative, livelli di istruzione di base più alti di quelli oggi disponibili (ma qui è la scuola e poi l'educazione degli adulti che devono intervenire), occorrerebbe anche una formazione continua più generosamente diffusa anche nell'area del lavoro esecutivo e non strettamente limitata alla formazione delle competenze indispensabili all'esercizio di determinate prestazioni.

Tra le contraddizioni segnalate dal *Memorandum* c'è, per esempio, la tendenza delle imprese ad escludere i lavoratori, soprattutto se di modesta qualificazione, appartenenti alle fasce d'età più mature, tendenza che mal si concilia con gli squilibri demografici e con le crescenti difficoltà di rimpiazzo della manodopera che, in tutti i Paesi europei, consigliano di trattenere più a lungo i lavoratori nell'attività lavorativa. Analogamente, è poco coerente con l'allentamento dei rapporti che un tempo legavano per tutta la vita i lavoratori a una determinata azienda, o a un determinato settore, una formazione che, quando c'è, è per lo più strettamente finalizzata all'acquisizione delle competenze indispensabili a svolgere una specifica prestazione. Sembrano inoltre non proprio lungimiranti le strategie formative che escludono i lavoratori con minore istruzione e qualificazione, se sono vere le analisi per cui tutto il lavoro dovrebbe essere sempre più capace di responsabilità, creatività, autonomia, disponibilità all'interazione e alla collaborazione.

Diversi studiosi, riconducendo questi elementi di contraddittorietà alla difficile transizione dal fordismo al post-fordismo, individuano proprio in una diversa formazione nel lavoro e per il lavoro una delle sue più

[299] Luca Queirolo Palmas, *Le fabbriche della formazione. Un'indagine sulla produzione delle risorse umane nella grande impresa industriale,* Editrice L'Hartmattan Italia, Torino, 1996, pp. 80-82.

[300] Ibidem, pp. 102,103.

importanti chiavi di volta e mettono al centro la necessità di una diversa e più equilibrata suddivisione delle responsabilità rispetto all'accrescimento delle competenze dei lavoratori tra impresa, attori pubblici e lavoratori stessi. Non è pensabile né fattibile, infatti, che l'impegno nell'innalzamento delle competenze sia affidato principalmente al mondo delle imprese. Di qui, per gli attori pubblici, la necessità di realizzare offerte formative che favoriscano il passaggio e l'integrazione tra formazione continua e formazione permanente e che ne facilitino l'accesso anche ai pubblici più sfavoriti. Di qui la necessità di servizi di orientamento, e di dispositivi di vario tipo, nel lavoro e fuori, che incoraggino l'assunzione di responsabilità nello sviluppo del proprio potenziale professionale anche da parte dei lavoratori.

Anche se non è da escludere che, per interventi ulteriori delle politiche pubbliche e per un ruolo più incisivo del dialogo sociale, possano aver luogo tipologie più virtuose di formazione continua, è infatti poco probabile che possano determinarsi a breve le condizioni di un superamento della selettività della formazione continua e, in particolare, di un pieno coinvolgimento dei lavoratori più deboli.[301] Si tratta, com'è noto, di attività che possono comportare costi molto alti, non tanto economici quanto organizzativi, per le imprese, e in particolare per il settore, largamente maggioritario, di quelle con basso numero di addetti. Ed è comunque molto difficile che possa essere davvero apprezzata e concretamente perseguita una formazione finalizzata a far acquisire ai lavoratori competenze più ricche e più larghe, quindi più trasferibili, di quelle che servono per l'esercizio di una determinata mansione. Per quanto l'impresa riconosca di avere responsabilità sociali, i fatti dicono che tale convinzione generalmente non si traduce in impegno a sviluppare il potenziale professionale dei lavoratori oltre quello che è immediatamente indispensabile, tanto più che potrebbero derivarne rivendicazioni o ricerca in altri contesti lavorativi di condizioni migliori. Per il resto della manodopera si cerca di produrre un pressione culturale e sociale continua capace di affiancare al legame debole un'identificazione forte.

E tuttavia oggi, per moltissimi lavoratori, in *primis* per quelli con livelli culturali e professionali più modesti, il modo migliore per prevenire i rischi di marginalizzazione nel mercato del lavoro, nello sviluppo e nella valorizzazione del proprio capitale umano, anche attraverso una responsabilizzazione diretta in questo senso. Questo diritto, non negoziabile, dovrebbe essere a finanziamento tripartito, dell'impresa, dello Stato, del lavoratore. L'idea della corresponsabilizzazione dei tre diversi attori nella formazione dei lavoratori è presente anche nel dibattito sulle forme di congedo individuale a fini formativi, già introdotte nel diritto del lavoro di diversi Paesi europei ed extraeuropei per via normativa o contrattuale, e sui vari dispositivi che la contrattazione collettiva nazionale di categoria sta cominciando a realizzare anche in Italia.

[301] Luca Queirolo Palmas, *Le fabbriche della formazione. Un'indagine sulla produzione delle risorse umane nella grande impresa industriale*, op. cit. , p. 55.

Le attività formative nelle singole aziende, quindi, sono storicamente appannaggio delle Direzione del personale, sotto il profilo della collocazione nell'organigramma aziendale, la formazione rientra tuttora nelle attività di gestione del personale. Si può notare a tal proposito una progressiva personalizzazione del rapporto di lavoro conseguente a fenomeni di aziendalizzazione del contratto, nel decentramento e controllo manageriale, nell'opzione per le relazioni interne o dirette, centrate sulla condivisione dei valori d'impresa e sul *commitment;* in tal modo la pianificazione dei sentieri di carriera e di mobilità interna, da perseguire attraverso politiche differenziate di gestione del personale, diviene una delle principali attività, accanto a quelle più tradizionali di regolazione del conflitto, di amministrazione legale e contabile.[302] Alla contrattazione collettiva e al ruolo del sindacato, elementi fondativi delle relazioni industriali, si affiancano pratiche di negoziazione a livello individuale e collettivo, sganciate dalle relazioni sindacali. Nel momento che questo avviene si ha un'attività peculiare delle direzioni del personale che le colloca su un ruolo attivo di costruzione sociale dei rapporti di lavoro piuttosto che amministrativo dei rapporti di lavoro. Tale processo investe di conseguenza le attività formative in termini di trascinamento, al centro dei processi decisionali dell'impresa, integrate e formulate in funzione di nuovi stili di *leaderschip*. Formazione, progettazione organizzativa, sviluppo, piani di carriera e valutazione del personale divengono attività strettamente intrecciate che spesso trovano una collocazione unitaria all'interno degli organigrammi aziendali. In questa prospettiva si possono leggere le trasformazioni nel modo di produzione della formazione in termini di accentramento strategico e decentramento operativo: coinvolgimento dei vertici aziendali nel processo decisionale che attiva la formazione e delega a livello di unità di produzione della implementazione concreta di programmi. Nel mezzo sta il ruolo di progettazione delle direzioni del personale. Tale doppio movimento tuttavia assume valenze distinte; sul versante dell'accentramento strategico, i vertici intervengono sulla quantità e qualità della formazione; sul versante del decentramento operativo, a livello di unità di produzione, il costituirsi di una funzione aziendale responsabile della formazione, dei suoi contenuti, della selezione dell'utenza e nella valutazione [303]. Questo processo si insedia nelle aziende e scende nelle officine, sovrapponendosi al normale processo di lavoro, corre parallela alla diffusione del controllo manageriale e allo snellimento degli apparati amministrativi ed informativi; ma rappresenta allo stesso tempo la condizione organizzativa attraverso cui può dispiegarsi una strategia aziendale in termini di progettazione della formazione tacita, di consenso. Tutto ciò, oltre a gettare ombre sulla strumentazione metodologica della formazione e a definizioni labili delle professionalità sempre appannaggio di interessi particolaristici, pone quesiti inquietanti sulla reale condizione di quei soggetti tradizionalmente meno quotati in termini di istruzione o formazione. Si ha infatti una sostanziale indeterminatezza del campo decisionale e conoscitivo riguardo ai propri bisogni formativi degli operai, ma anche di parte degli impiegati, rispetto alla egemonia dell'offerta delle aziende.

[302] Ibidem, pp. 95,96.

[303] Ibidem, p. 97.

Se poi si tratta di piccole e medie imprese l'indeterminatezza dei propri bisogni formativi è addirittura congenita, gli interventi di formazione si caratterizzano per una massima esternalizzazione all'azienda, una formazione episodica e non strategica. Si ha in questo caso egemonia dell'offerta formativa da parte di agenzie specializzate mentre in imprese di grandi dimensioni dove le strategie formative sono ben consolidate si ha invece una egemonia della domanda in cui le agenzie esterne ricoprono una funzione puramente performativo-strumentale, ed è questo il contesto che rende razionale la creazione di scuole aziendali, con propria capacità analitica rispetto ai bisogni di formazione. Il crescente ricorso delle imprese ad un mercato della formazione ha comportato, ancora oggi, corsi su commessa rispetto a quelli di catalogo, potremmo anche dire personalizzati [304]. Le tre componenti della formazione professionale in età adulta, cioè quelle di conoscenza (cognitive) e quelle delle capacità/abilità (dimensione professionale), sia gli atteggiamenti e comportamenti (dimensione relazionale) vanno a costituire un *mix* tradizionale di ripartizione degli apprendimenti che non lascia spazio a negoziazione, perché sempre orchestrati dalle direzioni aziendali, e troppo marginalmente dai lavoratori stessi anche attraverso la mediazione sindacale. La formazione che sia esplicita, cooperativa o tacita o progettata, è sempre quella proposta dall'alto. Questo è diventato nel tempo un fenomeno di democrazia della formazione, di inclusi ed esclusi o autoesclusi che dir si voglia. Anche la valutazione ha questa sorte, che sia centrata sui processi che sui prodotti. I sindacati sono purtroppo rimasti sempre marginali alle politiche formative, per carenza di conoscenze in materia e anche di cultura adeguata verso la formazione, stessa sorte per i lavoratori. Oggi siamo di fronte ad un nuovo modello di domanda e offerta, in parte ancora propositivo, dove il sindacato e il singolo possono e devono rompere questa consuetudine, avvicinandosi con consapevolezza, criticità e problematicità ai rapporti di produzione, rivendicando il proprio diritto/dovere di formazione.

Il problema non si limita al solo accesso alla conoscenza, ai saperi codificati, alle acquisizioni scientifiche. Se così fosse, anche nel mondo della produzione in senso stretto, la politica dell'offerta (strategia dominante di chi detiene i mezzi di produzione) costituirebbe la ricetta più idonea. Il centro del problema è come il pubblico (i lavoratori) può superare le contraddizioni e separazioni esistenti tra il mondo dei produttori nel loro complesso e la ricerca scientifica, tra questi ed il sistema, le opportunità formative offerte a tutti, e infine la produzione, ricerca, formazione e determinazione delle trasformazioni da introdurre nel lavoro stesso, nella ricerca e nella formazione. Uno degli elementi fondamentali di tale obbiettivo è l'associazionismo dei lavoratori [305] dei quali il sindacato è una delle espressioni più illustri e per ciò deputato ad un ruolo fondamentale di coordinatore di tutte le singole e collettive aspettative e loro garante. Anche la formazione oggi spesso si connota come un prodotto, un bene da somministrare *ad hoc* per raggiungere scopi particolari, per incrementare competenze fungibili all'azienda nel campo della

[304] Ibidem, pp. 100-102.

[305] Paolo Federighi, *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal Lifelong Learning a una società ad iniziativa diffusa*, op. cit. , pp. 71,175,176.

formazione professionale ad esempio, oppure per indurre bisogni, per ogni settore della vita sociale, spesso assistiamo al consumo acritico dettato dall'informazione , anche nel tempo libero.

3.2- Il concetto di bilateralità.

In secondo luogo, conseguentemente alla concertazione, i Contratti collettivi di categoria, dal secondo dopoguerra per le prime esperienze e dagli anni ottanta del novecento in via più generale, hanno disposto che una quota dei salari (e quindi del costo del lavoro per le imprese) venisse destinata a Enti e Organismi bilaterali, prevalentemente finanziati su base volontaria, che tra le proprie funzioni hanno quelle di promuovere la formazione continua. Sono nati circa venti Organismi bilaterali che vengono finanziati in primo luogo regionalmente (più raramente a livello provinciale) e che prevedono una funzione centrale di indirizzo, rappresentanza e servizio al sistema articolato territorialmente. Le funzioni dei bilaterali variano da Contratto a Contratto, ma sono sempre legate a esigenze esplicitate nelle scelte del settore di appartenenza, bilateralità significa che nessuno degli interessi rilevanti può essere escluso dai processi decisionali, per cui le Parti attivano luoghi, Enti, Società, Osservatori e quant'altro, ove lavorano le materie di loro pertinenza condividendone gli obiettivi [306].

In Regioni dove il dialogo sociale dà tradizionalmente buoni frutti, l'intervento della bilateralità rappresenta una forte funzione integrativa, di carattere totalmente privato, delle politiche pubbliche che non prevedono, ad esempio, le micro imprese e le imprese artigiane tra le destinatarie di strumenti, quali alcuni ammortizzatori sociali utili per intervenire nelle situazione di crisi settoriali e aziendali [307]. Nati da Accordi interconferderali tra le associazioni degli imprenditori e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, gli Enti bilaterali, rappresentano dunque un impianto organizzativo strategico per il rafforzamento e miglioramento dei servizi offerti alle imprese e uno strumento privilegiato di raccolta di informazioni a livello locale. Le Parti Sociali, attraverso la bilateralità sono state chiamate a realizzare, così come prevede il Comma 1 dell'Articolo 9 della Legge 236 del 1993 [308], le analisi dei fabbisogni di professionalità e di formazione su richiesta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Sono già avviate e in buona misura concluse indagini nazionali, articolate per *sub* settori economici e per ambiti regionali, che hanno permesso di mettere a fuoco modelli di impresa appartenenti a filiere produttive individuate come significative, profili e figure professionali di riferimento, pacchetti di competenze

[306] A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua,* op. cit.

[307] Michele Bagella, Leonardo Becchetti e Germana Corrado, *Il ruolo degli <enti bilaterali> nell'offerta di servizi pubblici alle imprese,* Giacomo Becattini, Marco Bellandi, Gabi Dei Ottati e Fabrizio sforzi (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea,* op. cit. , pp. 356,357.

[308] Cfr. , nota 48.

distintive, modelli di rappresentazione delle professionalità vecchie e nuove utili per costruire gli *standard* professionali del sistema Italia. Svolgendo questa funzione a supporto della pubblica amministrazione, gli Enti bilaterali si sono collocati nell'ambito di un terziario di valenza significativa per le politiche del lavoro e della formazione di interesse collettivo, affiancando direttamente il Ministero del Lavoro e le Regioni competenti per materia.

Le Parti Sociali stanno siglando Accordi che promuovono Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Nel giro di pochi anni, nell'esperienza della attuazione della Legge 236/93 per la formazione continua, si è passati dalla richiesta di un parere positivo delle Parti, utile per avere priorità nella finanziabilità dei progetti aziendali alla obbligatorietà dell'Accordo tra le Parti, proprio delle regole dell'Articolo 17 della Legge 196/97 [309]. Quello che è successo nella grande maggioranza dei casi è stata la richiesta avanzata al sindacato di aderire ad un progetto sviluppato in ambito aziendale e con il supporto di società di consulenza e di organismi di formazione. Il tema della concertazione nella formazione professionale dal 1993 ad oggi si può dire una marcia di avvicinamento tra interlocutori del dialogo sociale ai massimi livelli ma , altresì, un percorso più teorico che pratico [310]. Questo novero di accordi e normative solo in parte realizzate, dimostra la scarsa capacità di incidenza dell'impianto della bilateralità, ossia della scarsa capacità di trasformare le relazioni sindacali conflittuali tradizionali, superandole nell'ottica della gestione concertativa, in materia formativa per l'industria italiana. Le Parti sociali iniziarono con la massima operatività dopo il 1993 costituendo, categoria per categoria un Organismo centrale e di Organismi regionali bilaterali per la formazione la cui funzione era di guida dell'utilizzo concertato di questa importante leva di gestione del mercato del lavoro.[311]A livello centrale gli Organismi bilaterali nazionali ebbero il compito di rendere esecutiva l'iniziativa, promuoverla e diffonderla a tutti i livelli, controllarne la realizzazione, attraverso esami periodici dello stato di attuazione, e amministrare le risorse finanziarie [312]. A livello regionale gli Organismi bilaterali ebbero la responsabilità di realizzare le analisi dei fabbisogni sulla base del progetto esecutivo e del relativo modello messo a punto a livello centrale, orientare le amministrazioni regionali verso l'uso dei risultati delle analisi dei fabbisogni e

[309] Cfr. , nota 51.

[310] A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

[311] "In particolare i contenuti dell'Intesa furono:"Le Parti concordano che gli Organismi paritetici bilaterali da esse promossi costituiscono lo snodo operativo mediante il quale le parti stesse offrono congiuntamente al sistema formativo, in modo non episodico ma continuativo ed organizzato, il proprio contributo di indicazioni e proposte nel campo della formazione, dell'orientamento e della riqualificazione per agevolare il reimpiego. È a tal fine necessaria una revisione normativa che riconosca pienamente il ruolo di tali Organismi che, in quanto emanazione diretta e congiunta delle Parti sociali, sono in grado di offrire tutta una gamma di apporti dei quali il sistema formativo può utilmente avvalersi per far corrispondere sempre più e sempre meglio le dinamiche formative ai reali bisogni delle imprese e dei lavoratori. A questo scopo le Parti concordano sull'esigenza che il sistema di formazione professionale interagisca permanentemente con la rete di organismi paritetici bilaterali sul territorio cui affidare funzioni di conoscenza, valutazione ed indirizzo nel campo della formazione".

[312] A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

amministrare le risorse finanziarie [313]. Il concetto di bilateralità, evidenziato nel senso di dare un preciso ruolo alle Parti sociali, in quanto emanazione diretta e congiunta di loro stesse, e di legittimare gli Organismi bilaterali a priori, nelle loro future azioni operative nel campo tecnico della formazione professionale (dovranno essere in grado di offrire tutta una gamma di apporti dei quali il sistema formativo può utilmente avvalersi per far corrispondere sempre più e sempre meglio le dinamiche formative ai reali bisogni delle imprese e dei lavoratori) si è verificato solo per alcune tematiche ed alcuni territori. Come azioni concrete, la realizzazione più fortunata è stata l'Indagine sui fabbisogni professionali nazionale e regionali [314], vero motore di proposizione e propulsione delle nuove figure di riferimento del mercato del lavoro di settori tradizionali (nella prima edizione) e in quelli evoluti del terziario avanzato, turismo, ecc. (seconda edizione). Come esperienze territoriali di spicco possiamo elencare i Presidi di bilateralità formativa che sono stati creati a livello artigianale sia nazionale esempio (ENBA) che regionale (EBAV -Veneto ed EBER - Emilia Romagna), ma anche a livello industriale sia nazionale es. (OBNF) poi Fondimpresa, che regionale (O.B.R Regionali della Lombardia, del Piemonte e della Campania), come della piccola impresa (Milanolavora in Lombardia e EBLA nel Lazio), nel turismo EBNT, nel credito ENBI-Credito. Eccetto questi, si deve dire che con grave difficoltà il sistema di formazione professionale ha conseguito i suoi scopi di miglioramento complessivo e di interazione con la rete di Organismi paritetici bilaterali sul territorio.[315] Del resto il consuntivo della concertazione tra associazioni datoriali, Sindacali e Governi sui temi di politica economica viene spesso diviso tra il gruppo delle politiche di sviluppo (come sono quelle dell'occupazione, degli assetti contrattuali, ecc.) e quello dei temi meno evidenti nel breve periodo ma altrettanto importanti (come sono quelli dell'istruzione, della ricerca ed, appunto, della formazione). A proposito di uno degli ultimi atti di concertazione, [316] che fu sottoscritto a Natale del 1998, si disse che era un patto duplice, uno per la formazione professionale che c'è ed uno, per la formazione professionale che non c'è, ma nell'Accordo interconfederale 19 giugno 2003 riappaiono tutte le tematiche della Formazione. La rinnovata concertazione sindacale, riaffermando i concetti del 1993, si pone obiettivi prioritari e riguardano essenzialmente: l'orientamento**,** ovverosia il sostegno delle scelte professionali e formative dei giovani e degli adulti, la definizione di un sistema integrato in grado di migliorare l'intera gamma degli strumenti di collaborazione tra scuola, formazione e mondo del lavoro; la centralità della formazione nel processo di adeguamento della competitività aziendale, ovvero azioni in grado di rispondere alla domanda di professionalità delle imprese e dei lavoratori; il miglioramento della qualità dell'offerta formativa, e cioè il rafforzamento dell'area tecnico professionale del sistema formativo,

[313] Ibidem, op. cit.

[314] Per una sintesi si veda in Internet, URL: <http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/aree199906.htm>, 11/12/04.

[315] A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

[316] C. Dell'Aringa, *Il patto di Natale e il problema dell'occupazione,* in Il Diritto del Mercato del Lavoro, n. 1/1999, E.S.I. p. 27.

la promozione dell'integrazione tra scuola, università, formazione e lavoro nella formazione permanente; la divulgazione della nuova domanda formativa in ingresso, razionalizzando l'utilizzo delle diverse indagini sui fabbisogni professionali e formativi realizzate dalle Parti sociali e da altri Soggetti istituzionali; l'attuazione del sistema della formazione continua, favorendo un allargamento e un utilizzo strategico delle risorse per la medesima nel cui ambito potranno operare con maggiore efficacia, anche gli interventi promossi da Fondimpresa; realizzare un sistema efficace e flessibile, nazionale e decentrato di accreditamento delle strutture formative, di definizione degli *standard* e di certificazione delle competenze delle persone. Su queste basi prende corpo anche il sistema di Osservatori congiunti e commissioni paritetiche, sul mercato del lavoro e sulle politiche della formazione nell'ambito di ciascun settore. Nascono assetti di stampo bilaterale articolati tra Osservatori, Organismi bilaterali per la formazione, commissioni paritetiche ad *hoc* a livello aziendale. Per ciascuna di queste strutture poi, di solito si scende dal livello nazionale a quello territoriale intermedio o alternativo, regionale, provinciale, distrettuale. Gli Organismi bilaterali sono frutto di Accordi interconfederali e dotati di Statuto giuridico e capitale sociale, gli Osservatori invece, nascono come pura espressione del confronto negoziale interno ad una categoria sostanzialmente privi di fondi specifici [317]. Gli Organismi bilaterali e gli Osservatori dovranno adoperarsi entrambi con azioni congiunte alla ricerca e verifica riguardo alle competenze professionali e loro evoluzioni e valutare l' aggiornamento dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS). Il Protocollo del 23 luglio chiamerà ripetutamente in causa gli Enti bilaterali, riconoscendogli significativi poteri di indirizzo e verifica in materia di contratti di apprendistato e di formazione lavoro, il legislatore tende a dare loro la possibilità di stipulare convenzioni con Regioni e Province autonome "per l'analisi e l'approfondimento delle situazioni occupazionali locali e lo sviluppo di indagini mirate ai fabbisogni di professionalità" (Legge 236/93 Articolo 9).

3.3- I fabbisogni formativi.

La formazione professionale, regolata con Legge nazionale fin dal 1978 [318] e poi dalle Regioni, è stata a lungo intesa quale politica per l'occupazione, ossia quale strumento per la lotta alla disoccupazione; negli anni Ottanta, con la diffusione dei processi di innovazione tecnologica, l'attenzione si sposta dalla lotta alla disoccupazione al problema dell'analfabetismo tecnologico. Ma lentamente si fece strada una prima

[317] Patrizia Dandolo e Roberto Pettenello, Strumenti del nuovo sviluppo, i fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare. Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 131,132.

[318] la Legge Quadro n. 845 del 1978, nell'ambito della più ampia potestà legislativa nel campo della programmazione, attuazione e finanziamento di tutte le attività di formazione professionale, previde l'affiancamento legislativo e amministrativo della formazione iniziale e della formazione continua.

ripartizione concettuale tra : formazione in ingresso; educazione degli adulti (*Life Long Learning*); formazione continua. Nel primo caso, nella formazione d'avvio occupazionale, e cioè nel naturale processo di individuazione e selezione psico-attitudinale e professionale di nuovi assumendi , i problemi di progettazione di nuovi modelli sono affrontabili secondo innovazione metodologica (E ne sono un esempio nel tempo quelli a causa mista – rapporto di lavoro e formazione – come prevista dagli istituti giuslavoristi tipici ed atipici degli anni novanta dello scorso secolo (i Contratti di Formazione Lavoro, quelli di apprendindistato, ecc.) e quelli innovativi introdotti dalla recente riforma Biagi), ma vista la ripetitività, anche mediante la riproduzione di esperienze analoghe positive in un clima di concertazione. La trasformazione del sistema formativo italiano, lento e inceppato nella transizione tra pubblico e privato in materia di istruzione e formazione, ha mal supportato le esigenze del settore imprenditoriale che, dall'azienda pubblica a quella privata, da quella di grande dimensione a quella della piccola e media impresa, ha preferito una formazione aziendale d'avvio piuttosto che delegarne l'attuazione presso Centri esterni [319]. Il declino del Contratti di Formazione Lavoro finanziati e lo stentato avvio dell'apprendistato hanno reso queste tematiche sempre meno oggetto di bilateralità tra le Parti sociali, infatti, il rapporto con il sindacato è stato limitato alla fase di conoscenza dell'avvio del processo formativo solo ai fini della partecipazione ai benefici di finanziamento legati alla formazione in ingresso. Ma vi sono state anche esperienze di successo, la "buona pratica formativa" [320] è l'esempio di complesse sinergie derivanti dalla concertazione felice di più mondi. La bilateralità potrebbe sviluppare dove possibile strategie progettuali che valutino la qualità di alcune azioni formative attuate all'ingresso del personale in azienda per segnalarle al fine di una loro trasferibilità e riproducibilità in formazione continua. La seconda branca è quella dell'Educazione degli Adulti, la bilateralità in tema di Educazione per gli adulti come ho è anch'essa possibile ed opportuna. Per la terza branca, quello della formazione continua, il discorso è più vasto. Dopo l' Accordo interconfederale del 1993, i pur tanti interventi formativi, realizzati soprattutto da parte delle imprese con il forzato assenso dei sindacati per la scarsità di competenze in materia , a favore dei propri lavoratori bisognosi di aggiornamento professionale per fronteggiare le innovazioni di processo e di prodotto, hanno rappresentato singole esperienze di formazione continua (le tappe più significative a livello nazionale di questo percorso di avvicinamento ad una sistematizzazione della formazione professionale continua sono rappresentate, oltre ai ricordati strumenti nazionali, l'attuazione dell'obiettivo 4 del Fondo Sociale Europeo nell'ambito della programmazione 1994-99, rivolto al rafforzamento delle competenze dei lavoratori, ha contribuito alla costruzione di un sistema di formazione continua in Italia, intendendo con questa accezione la formazione degli occupati e quella degli adulti in cerca di occupazione), ma non strutturate in un sistema organico. La mancanza in Italia di un sistema di

[319] M. Gatti, C. Tagliaferro, P. Taronna P, *Analisi dei fabbisogni e programmazione formativa,* "Professionalità", 1995, n. 25, pp. 17-24.

[320] C.Montedoro, *Le buone pratiche nella formazione iniziale,* Quadreno 2001 assistenza tecnica FSE all'UCOFPL-MinLavoro, p. 29.

formazione professionale continua non ha consentito neppure lo sviluppo di un sistema di rilevazione di tutte le attività di formazione per gli adulti, occupati e non. Infatti gli attori chiave dell'offerta di formazione continua sono diversi: le Regioni, le imprese private, altri Organismi quali i Ministeri e la Pubblica Amministrazione in genere che offrono attività formative per i propri dipendenti e le proprie terminazioni locali, ed infine i singoli stessi. Le Regioni, in quanto titolari delle competenze in materia di formazione professionale, sono protagoniste dell'offerta pubblica di formazione continua. Se passiamo in rassegna quanto detto negli ultimi anni circa i fabbisogni professionali del sistema produttivo, e dell'industria in particolare, emergono non poche incongruenze. Le previsioni di un progressivo declino delle attività manuali sembrano non trovare riscontro nelle aree produttive più dinamiche (ad esempio, il Veneto e l'Emilia-Romagna). L'idea di un mondo del lavoro costellato di nuove professioni e basato su competenze trasversali e aspecifiche, come detto sopra polivalenti, sembra essere contraddetta dalle pressanti richieste di figure specialistiche tradizionali. Ma, se non ci fermiamo alla superficie, ci rendiamo conto che le contraddizioni sono solo apparenti, che possono coesistere esigenze molto diverse, che anzi l'apparente contraddizione è un tratto caratteristico del mondo del lavoro attuale. Lo scenario è diventato più instabile e articolato, il problema è saperne cogliere l'effettiva complessità, evitando pericolose semplificazioni. La sfida per i sistemi formativi è capire (non semplificare la complessità) [321], interpretare correttamente le nuove ragioni che sono alla base del funzionamento e dello sviluppo dei sistemi economici e dei mercati del lavoro. La rottura dei confini tradizionali della concorrenza, le tecnologie, il cambiamento dei comportamenti dei consumatori hanno indotto nei modi di produrre rilevanti mutamenti, dettati dalla necessità di operare con strutture più adattabili, capaci di riorganizzarsi per tempo, capaci di apprendere più in fretta dalla propria esperienza e dai mercati. Ma è difficile sostenere che in Italia si sia affermato con sufficiente chiarezza un nuovo modello produttivo, ogni sistema, ogni azienda modifica l'organizzazione in rapporto alle proprie caratteristiche (ad esempio, la dimensione, il mercato di riferimento), a specifiche valutazioni di convenienza, e non ultima, la compatibilità dei cambiamenti con la continuità di funzionamento ed il risultato è una pluralità di nuovi modi di operare, che si innestano su realtà preesistenti e che incidono in modo diverso sui sistemi professionali e sulle competenze richieste [322]. In questa situazione le strutture formative sono chiamate a rispondere a un duplice impegno: a) accrescere l'adattabilità dell'offerta; b) aggiornarla, rispetto alle tendenze in atto e all'organizzazione del lavoro, e ai cambiamenti prodotti nella struttura delle competenze. Circa l'organizzazione del lavoro, tra i fenomeni più rilevanti, ai fini delle ricadute sui sistemi formativi, devono essere messi in evidenza: la crescente integrazione delle fasi (incluse quelle a monte e a valle della produzione) e delle funzioni (ad esempio, il trasferimento di compiti di controllo all'operatore); il passaggio da logiche statiche a logiche dinamiche più

[321] Si veda in Internet, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, obiettivi strumenti risultati attesi*, URL: <http://www.obnf.it/index.htm>, 23/08/04.

[322] Ibidem, op. cit.

legate agli obiettivi, alla prestazione, alla capacità di assorbire le "varianze" interne ed esterne al processo, ai comportamenti nell'esercizio del ruolo, e sempre meno riconducibili ai concetti tradizionali di rendimento, di svolgimento di una mansione secondo procedure e tempi prestabiliti. Se andiamo a misurare sul campo gli effetti indotti nella struttura delle competenze, l'aspetto più rilevante non sembra essere il minor peso della componente tecnico specifica, tema ricorrente nella letteratura degli anni ottanta, bensì lo sviluppo, attorno a questa componente (che si conferma essere l'asse portante della professionalità), delle abilità cognitive e relazionali, e delle caratteristiche (*work habits*) attese dal contesto di lavoro. In tutti i paesi ad economia avanzata l'evoluzione e l'articolazione della domanda di professionalità hanno messo in crisi i sistemi formativi, il loro raccordo col mondo del lavoro (fenomeni di *mismatching)* [323]. In questo campo uno degli aspetti più delicati è il modo stesso con cui si rileva la domanda formativa. Gli strumenti di rilevazione infatti non sono neutrali, presuppongono scelte di campo che interagiscono con le politiche della formazione. Se si ritiene che la formazione debba giocare d'anticipo, che debba svolgere un ruolo non passivo nelle strategie di sviluppo di un determinato contesto, il problema non è di fotografare la realtà, quanto di prefigurare realisticamente il futuro più auspicabile, cioè verso quali campi di attività, verso quali modalità di riorganizzazione dei processi produttivi conviene orientare l'investimento formativo. In uno scenario frastagliato e in costante evoluzione non si tratta di registrare la sommatoria delle istanze contingenti (più o meno contraddittorie), quanto di elaborare la domanda. Lo strumento di rilevazione dei fabbisogni formativi deve quindi mediare, deve ricercare un consenso negoziato tra gli attori del sistema produttivo. Il loro diretto coinvolgimento diventa fondamentale per prefigurare gli equilibri e le tendenze dei sistemi professionali (quali figure conviene formare) e le caratteristiche delle competenze richieste (come conviene formare le diverse figure). A questo ordine di considerazioni fa riferimento il processo di rilevazione dei fabbisogni formativi adottato dagli Organismi Bilaterali, Imprese e Sindacati. Rispetto alla finalità di ridurre il divario qualitativo tra la domanda del sistema produttivo, in termini di fabbisogni di formazione delle risorse umane, e l'offerta del sistema formativo (scuola, università, formazione professionale iniziale e continua) l'obiettivo specifico è di mettere a disposizione informazioni utili per aggiornare la gamma dei prodotti formativi e i loro contenuti. Per quanto riguarda il valore d'uso delle informazioni, lo strumento di rilevazione è progettato in modo da stabilire un dialogo efficace col sistema formativo, in termini di modalità di espressione della domanda (processo di aggregazione dei profili professionali, lessico e descrizioni) e individuazione delle tendenze della domanda, le indicazioni fornite al sistema formativo non si legano alle previsioni congiunturali di assunzione, ma a variabili strutturali che possono condizionare il funzionamento e lo sviluppo dei sistemi produttivi locali. Per quanto concerne l'aggiornamento della gamma dell'offerta formativa, si pone l'obiettivo di definire nei diversi settori un insieme di figure di riferimento, in relazione agli scenari più evoluti e agli sviluppi prevedibili. Si tratta di mettere a fuoco le dinamiche dei sistemi professionali nei diversi settori produttivi, tenendo conto delle

[323] Ibidem, op. cit.

crescenti spinte alla globalizzazione. Ma si tratta anche di interpretare in tutta la loro portata le logiche e le vocazioni di sviluppo locali, e quindi di declinare le tendenze strutturali della domanda nei diversi contesti. L'intreccio tra queste due esigenze progettuali, secondo quanto evidenziato in "*Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, obiettivi strumenti risultati attesi"*, comporta: << un impegno diretto e un forte raccordo tra le rappresentanze verticali (Categorie) e le rappresentanze orizzontali (Territoriali) delle Parti sociali. Inoltre, il termine Figura di riferimento o Facilitatore adottato in vari progetti riguardanti i fabbisogni formativi, indica un'astrazione, una figura ideale elaborata dalle Parti sociali, rispondente alle esigenze di funzionamento e sviluppo del settore in esame, in una prospettiva di medio periodo >>. L'accordo tra le suddette Parti del 1991 definisce e orienta le modalità di astrazione su due piani, sulle esigenze del mondo del lavoro ovvero far riferimento realisticamente allo scenario professionalmente più ricco, dal punto di vista dell'evoluzione tecnologica e organizzativa e alle esigenze di dialogo col sistema formativo, evitare di fornirgli informazioni non gestibili, perché troppo generiche, o troppo specifiche, o improprie. La figura di riferimento o Facilitatore di processo, è quindi il risultato di un "accordo sociale". Da essa può essere derivata una molteplicità di profili professionali [324]. Per quanto concerne l'aggiornamento dei contenuti dei prodotti formativi, l'obiettivo è quello di definire una modalità e un processo di descrizione delle competenze condiviso dalle parti sociali, in termini di prestazioni ideali e di elementi caratteristici e critici per l'esercizio del ruolo. Anche in questo caso, nel materiale consultato, l'obiettivo è di segnalare al sistema formativo non la risultante di situazioni e scenari derivanti da una pluralità di opzioni tecnologiche-organizzative, ma le componenti che determinano il più elevato livello di professionalità per la figura presa in considerazione. In sintesi, nel testo citato da *Internet*, si afferma che: << in un progetto non si pone l'obiettivo di costruire un modello statico di rilevazione, ma di avviare e sperimentare un processo di elaborazione della domanda del sistema produttivo continuamente aggiornabile e migliorabile, informandosi a due ordini di esigenze condivise tra le Parti sociali: a) sul versante del mondo del lavoro, sostenere contestualmente la competitività del sistema produttivo e il potenziale di impiego della persona formata; b) sul versante del sistema formativo, stabilire un dialogo efficace in termini di attendibilità e di gestibilità delle informazioni fornite. Il fondamento dell'intera organizzazione è il coinvolgimento diretto delle Parti sociali. L'opzione di base è che esse debbano concentrarsi sulle azioni di definizione del processo di rilevazione, di controllo del sistema di rilevazione e di valutazione e gestione dei risultati, scaricandole per quanto possibile da incombenze di *routine.* Per quanto attiene la rilevazione delle dinamiche dei sistemi professionali si deve prevede di coinvolgere le Categorie nazionali sul versante della definizione delle figure di riferimento, al fine di favorire processi di omogeneizzazione, di riconoscibilità e mobilità geografica e di coinvolgere gli Organismi Bilaterali Regionali nella rilevazione delle tendenze strutturali della domanda (indagini a campione) e nella interpretazione e gestione dei risultati, per evidenziare le specificità locali. Per quanto attiene la rilevazione delle dinamiche delle competenze si

[324] Ibidem, op. cit.

prevede di: a) costituire Laboratori bilaterali dove opportuno, composti pariteticamente da esperti delle parti sociali per la definizione delle modalità, del processo e degli strumenti di rilevazione; b) coinvolgere le Categorie nella sperimentazione sul campo (descrizione delle figure di riferimento). Al fine di consentire lo scambio e la disseminazione delle informazioni tra gli Organismi Bilaterali e verso l'esterno (con particolare riguardo ai soggetti istituzionali e al sistema formativo) si prevede di realizzare una rete informativa dedicata a tale scopo. La rete consentirà inoltre un trattamento omogeneo dei dati su scala nazionale e locale. A seguito delle verifiche con le Parti sociali si propone di sviluppare le azioni secondo cinque assi: definizione del processo di rilevazione e dell'apparato di indagine; realizzazione, avviamento, manutenzione della rete informativa; ricerche settoriali e indagini locali; descrizione delle figure di riferimento; aggiornamento del processo di rilevazione [325]>>. La caratteristica processuale dell'impianto metodologico e il forte coinvolgimento degli attori sociali impongono elevati margini di flessibilità nella definizione delle azioni, che necessariamente dovranno subire aggiustamenti e correzioni. In particolar modo è opportuno, sempre secondo il testo in questione, definire un'articolazione delle attività secondo le seguenti linee: definizione delle figure di riferimento (sondaggi settoriali); predisposizione degli strumenti di indagine; trasferimento all' OBR degli strumenti di indagine, formazione e addestramento; effettuazione delle indagini locali; elaborazione dati, rapporti di ricerca e azioni di diffusione e orientamento. Poi definire le figure di riferimento possibili. Nella messa a punto dell'apparato di indagine le Categorie saranno chiamate a individuare un numero definito di aggregati settoriali per la sperimentazione del processo di rilevazione. L'individuazione dei settori deve essere correlata a due esigenze funzionali: congruenza rispetto all'obiettivo dell'indagine (delimitazione del settore in rapporto alle esigenze di formazione delle risorse umane e alla specificità dei processi produttivi); compatibilità con i dati statistici disponibili in letteratura. Questa fase vedrà impegnati, oltre allo *staff* di ricerca, i Referenti di settore di parte imprenditoriale e sindacale designati dalle Categorie; gli esperti indicati dai referenti di settore; imprenditori e *manager* di aziende dei settori selezionati. A livello europeo, il CEDEFOP ha promosso, dal 1995 al 2000, la creazione di una rete di Istituti di Ricerca degli Stati membri denominata *Ciretoq* [326] *- Circle for research cooparation on trends in occupations and qualifications,* i cui obiettivi sono stati quelli di mettere a confronto e comparare metodologie e modelli di rilevazione e anticipazione dei fabbisogni professionali e formativi e di elaborare studi e progetti sperimentali al fine di individuare criteri e metodologie per la progettazione di nuove iniziative a carattere transnazionale.

Successivamente, sempre secondo l' Indagine, ed in gran parte grazie a tale lavoro di approfondimento e sedimentazione scientifico-culturale, il tema dell'analisi dei fabbisogni è divenuta competenza peculiare dei *policy makers* e delle Parti sociali, sia a livello di Organismi di rappresentanza comunitaria che di singolo Stato membro. La rilevanza del tema spiega la priorità assegnata - nell'ambito dell'attuale Programmazione

[325] Ibidem, op. cit.

[326] Si veda in Internet, URL: < http://www.secol.it/Chi%20siamo.html>, 02/09/04.

Operativa Nazionale di FSE - all'analisi previsionale dei fabbisogni formativi, quale intervento fondamentale per il rafforzamento dei sistemi di formazione, istruzione ed orientamento ed il miglioramento delle loro *performances.*

3.4-Il problema della rilevazione dei fabbisogni formativi.

Se passiamo in rassegna la pubblicistica degli ultimi venti anni sui fabbisogni professionali del 2000 possiamo notare come molte previsioni date per certe non si siano avverate.

Il mondo del lavoro è cambiato, ma non ha seguito percorsi lineari, niente è rimasto fermo, ma non tutto è scomparso, e l'orizzonte è diventato più mobile e complesso.
La rottura dei confini tradizionali della concorrenza, le tecnologie informatiche, i comportamenti dei consumatori hanno introdotto grandi cambiamenti nei modi di produrre, dettati dall'esigenza di operare con strutture più adattabili, capaci di riorganizzarsi per tempo, di apprendere più in fretta dal mercato e dalla propria esperienza. Ma ogni azienda ha interpretato a suo modo le innovazioni (che diventano sempre più accessibili) in relazione a specifiche valutazioni di convenienza, non ultima, la compatibilità dei cambiamenti con la continuità di funzionamento. Il risultato è una pluralità di nuovi modi di operare, che in genere si sono innestati su realtà pre-esistenti, e che hanno inciso in modo diverso sui sistemi professionali e sulle competenze richieste[327].
<< La sfida per i sistemi formativi è capire questa complessità, interpretando correttamente le ragioni di fondo che sono alla base del funzionamento e dello sviluppo dei sistemi produttivi, senza farsi disorientare dalle mille mutevoli esigenze del mercato del lavoro. Questo significa da un lato aggiornare i programmi e i contenuti dell'offerta formativa rispetto alle grandi tendenze che si affermano nel mondo del lavoro, dall'altro consentirne l'adattabilità, creando più stretti raccordi tra i percorsi formativi e i processi di apprendimento sul lavoro, e riconoscendo all'esperienza pratica una funzione formativa sempre più rilevante.
Quanto alle tendenze che si affermano nel mondo del lavoro, gli aspetti più significativi, ai fini delle ricadute formative, insistono sui due grandi pilastri dell'integrazione (integrazione delle fasi interne o esterne all'azienda, pensiamo ad esempio alle "piattaforme di progettazione" in cui oltre all'ingegneria, convergono il *marketing*, la qualità, la produzione, gli acquisti, i fornitori. Integrazione delle funzioni di arricchimento del lavoro, in particolare il trasferimento di compiti di controllo all'operatore. Integrazione

[327] Si veda in Internet, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, obiettivi strumenti risultati attesi,* op. cit.

delle *mansioni,* allargamento del lavoro, polivalenza) e della flessibilità (La flessibilità è l'obiettivo delle nuove filosofie dell'ODL, più legate agli obiettivi, alla capacità di assorbire rapidamente le varianze interne ed esterne al processo produttivo, e sempre meno riconducibili ai concetti tradizionali di svolgimento di una mansione secondo procedure rigide predeterminate).

Se ci riferiamo agli effetti indotti nella struttura delle competenze, l'aspetto più rilevante non sembra essere il minor peso della componente tecnico-specifica, bensì la crescita di importanza attorno a questa componente, che costituisce ancora l'asse portante della professionalità e delle abilità cognitive, delle capacità relazionali, e dei comportamenti. Il dibattito globale che si è sviluppato su questi temi (competenze chiave) ha in un certo modo assordato l'oggetto, rischiando di far perdere di vista due elementi critici. *Il primo.* Storicamente, nella cultura industriale, le abilità cognitive, le capacità relazionali, i comportamenti organizzativi, non costituiscono una novità. Sono da sempre alla base dei ruoli più elevati e risultano fondamentali nella selezione e nella formazione del *management*. La novità è la crescita della loro importanza a tutti i livelli della gerarchia del lavoro. Il problema è la non così automatica trasferibilità delle tecniche di formazione *manageriale*, ad esempio a un ragazzo di quindici anni, a un neo-diplomato, a un adulto disoccupato. *Il secondo.* Le abilità cognitive si sostanziano, nelle situazioni di lavoro, nella capacità di diagnosi, cioè nella capacità di selezionare, interpretare, trattare le informazioni utili a formulare un giudizio e nella sua efficace trasmissione alla rete dei destinatari; nella capacità di affrontare gli imprevisti, in relazione all'ampiezza degli spazi discrezionali, cioè ai vincoli e alle risorse definiti dall'organizzazione [328]>>

E ancora : <<Il livello di espressione di queste abilità è legato nel primo caso (abilità diagnostiche) al grado di innovazione tecnologica (l'*information technology* richiede più accentuate capacità di interpretazione dei segnali deboli e di prevenzione delle devianze). Nel secondo caso ("affrontamento" e *problem-solving*), molto dipende dal grado di innovazione organizzativa (le organizzazioni snelle ampliano gli spazi di discrezionalità). Questo tipo di fabbisogni varia perciò molto da azienda ad azienda, e talvolta, nel caso di grandi aziende, da reparto a reparto. Sotto questo aspetto, una formazione mirata alle esigenze reali della specifica azienda sarebbe socialmente ed economicamente pericolosa. A parità di etichetta si verrebbero a creare figure professionali molto diverse (pensiamo, ad esempio, agli addetti ai comuni lavori di produzione), alcune con potenzialità di crescita, capaci di sostenere i processi di sviluppo, altre con prospettive precarie, che costituirebbero un freno all'innovazione. Analoghe considerazioni valgono per le capacità relazionali, che si legano non solo alle variabili tecnologiche e organizzative, ma anche al particolare stile di gestione aziendale [329]>>.

[328] Ibidem, op. cit.

[329] Ibidem, op. cit.

Se ci riferiamo alle competenze chiave i rischi di un sistema formativo troppo finalizzato al presente sono evidenti. Queste competenze devono essere patrimonio di tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro effettiva destinazione e dal loro effettivo impiego. Al di là delle analisi, bisogna dire che in tutti i paesi ad economia avanzata l'evoluzione e la forte articolazione della domanda di professionalità hanno accentuato i fenomeni di divario qualitativo tra domanda e offerta di lavoro. Dalla fine degli anni settanta sono entrati in crisi i raccordi tra i sistemi formativi e i sistemi produttivi. Si è posta l'esigenza di definire strumenti di rilevazione dei nuovi fabbisogni professionali per mettere in comunicazione i due sistemi, a partire dalla constatazione che gli strumenti tradizionali non erano adatti allo scopo. Occorre a questo proposito notare che spesso si ingenera un equivoco tra fabbisogni professionali e fabbisogni formativi. A rigore il sistema produttivo esprime dei fabbisogni professionali che implicano dei processi formativi (esterni e interni alla situazione di lavoro), e quindi l'esigenza di un'analisi dei fabbisogni formativi. A questo equivoco non sfugge per ragioni storiche, legate alla necessità di differenziarsi dai modelli tradizionali di rilevazione della domanda di lavoro, il titolo di questo progetto che a rigore realizza una modalità di rilevazione dei fabbisogni professionali finalizzata all'analisi dei fabbisogni formativi, a riguardo nelle pagine consultate si afferma che:

<< Questi strumenti, pensati soprattutto per la formazione professionale, si basavano sul presupposto che la formazione dovesse essere subordinata al mercato del lavoro. La rilevazione si poneva l'obiettivo di prevedere le assunzioni, al fine di consentire una corretta programmazione dei corsi. In realtà questa filosofia, se si esclude il campo, all'epoca molto ristretto, della formazione aziendale, difficilmente riusciva nell'intento di una corretta programmazione per due ordini di ragioni. Il capitale umano, le risorse umane presenti in un determinato contesto geografico, non è un soggetto inerte, formabile a piacere. In assenza di un adeguato sistema di orientamento, certi corsi, pur validi in termini di sbocchi occupazionali, possono andare deserti, senza contare che le rappresentazioni sociali dei mestieri possono indurre le famiglie e i giovani a rifiutare l'offerta formativa; le risorse umane non si formano da un giorno all'altro. Le previsioni di assunzione dovrebbero essere riferite a un arco temporale adeguato. Per ovviare a questa seconda difficoltà i modelli tradizionali più evoluti cercavano di stimare il rimpiazzo del *turnover* (quante persone bisognava formare per sostituire quelle che sarebbero uscite). Ma agli inizi degli anni ottanta anche i modelli più evoluti entrano in crisi: per effettuare stime attendibili del *turnover* i sistemi professionali devono essere sufficientemente stabili e i *trend* del mercato del lavoro abbastanza lineari [330]>>.

Ma ciò che soprattutto viene messo in discussione è la base di partenza, si sostiene sempre più diffusamente che la formazione non è una variabile dipendente, ma interagisce col mercato del lavoro, con le possibilità di sviluppo dei sistemi produttivi locali, sino a giungere all'affermazione, oggi

[330] Ibidem, op. cit.

unanimemente condivisa, che la formazione deve anticipare, non inseguire i fabbisogni ma il problema [331] è che non sempre da queste affermazioni si traggono le logiche conseguenze. Chiedere alla formazione di anticipare i fabbisogni significa assegnarle la dimensione di un investimento, significa chiederle di scommettere sul futuro. Verso quale futuro? verso quali modelli organizzativi, verso quali competenze? E, in questa prospettiva, che cosa significa rilevare i fabbisogni del sistema produttivo?

In uno scenario fortemente articolato e in continuo movimento, non si tratta di fotografare e incollare le "mille tessere del mosaico" dei fabbisogni attuali, che tendono ad "invecchiare" molto più rapidamente che nel passato, occorre elaborare la domanda. Si tratta di decidere verso quali figure professionali, verso quali competenze, conviene orientare l'investimento formativo per sostenere lo sviluppo dei diversi contesti produttivi, per costruire in questi contesti il futuro più auspicabile. Qui sta la vera difficoltà della rilevazione dei fabbisogni. Se si accettano questi presupposti, lo strumento non è più oggettivo, neutrale. Poiché non deriva ma interagisce con le politiche economiche e sociali, non può prescindere dal consenso degli attori del sistema produttivo. Il loro diretto coinvolgimento diventa fondamentale per prefigurare gli equilibri e le tendenze dei sistemi professionali (quali figure formare) e le prestazioni richieste (come formare le diverse figure). In tal senso la bilateralità è la caratteristica pregnante di questo progetto. In esso le Parti sociali hanno costruito passo dopo passo l'intero processo di rilevazione, la scommessa sul futuro. Non hanno gestito uno strumento, ma sono state artefici di un processo, non privo di difficoltà e di ripensamenti, che è riuscito ad approdare al risultato grazie a una forte consapevolezza che la formazione è una leva determinante per lo sviluppo sociale ed economico [332], ma anche grazie a tre scelte di fondo; considerare la scommessa, ovvero l'investimento formativo, un gioco a somma positiva, attraverso cui guadagnano tanto le imprese, quanto i lavoratori; non cadere in atteggiamenti troppo marcatamente corporativi, tentando di appropriarsi di funzioni proprie del sistema formativo, o di demandare al sistema formativo problemi che oggettivamente non può affrontare. Questo, da un lato, comporta un'attenta riflessione sul ruolo non surrogabile del sistema formativo, con il quale le Parti sociali intendono dialogare e confrontarsi affinché migliori il livello delle prestazioni scambiate col mondo del lavoro. Dall'altro lato, un'esigenza altrettanto chiara di tener presente che il lavoro gioca una parte sempre più rilevante nel processo di formazione della risorsa umana e che occorre operare al più presto nella direzione di ridurre la distanza tra l'apprendimento sui banchi e l'apprendimento sul lavoro, dando visibilità e riconoscimento

[331] Si veda A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

[332] Il riferimento è all'Accordo Interconfederale Confindustria e CGIL-CISL-UIL del 20 gennaio 1993, che ha posto le basi della strategia delle parti sociali per la riforma del sistema formativo; agli accordi di concertazione tra le Parti sociali e il Governo del luglio 1993, del settembre 1996 e del dicembre 1998, nei quali <le questioni riguardanti il sistema formativo sono affrontate in forma sempre più ampia e approfondita>.

alla formazione acquisita con l'esperienza (crediti formativi) [333]; gestire il processo di elaborazione della domanda con competenza, mettendo in campo e coinvolgendo persone con una diretta e approfondita conoscenza dei problemi e delle prospettive dei diversi settori produttivi [334]. Nel nostro Paese le modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione dalla Legge 3/2001 [335] si toccano profondamente il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, le cui competenze vengono assegnate alle Regioni. Il decentramento delle politiche del lavoro rappresenta, infatti, una novità importante dal momento che consente alle Regioni e alle Province di riorganizzare tutta la programmazione delle politiche formative, del lavoro e dei Servizi per l'impiego in un quadro programmatorio unico e potenzialmente molto più ricco dal punto di vista delle informazioni disponibili. In questo campo uno degli aspetti più delicati è il modo stesso con cui si rileva la domanda formativa.. Essa si configura come uno strumento necessario per coordinare gli interventi sul versante lavoro-occupazione con quelli che interessano il versante istruzione-formazione [336]. In questo filone, troviamo tutta l'ampia gamma di studi, elaborazione dati, interpretazioni e previsioni che possiamo ricomprendere sotto la dizione "Analisi dei fabbisogni formativi e Analisi dei fabbisogni professionali". L' Analisi dei fabbisogni formativi può essere definita come una attività di ricerca finalizzata a esplicitare e identificare le richieste della domanda di lavoro, al fine di programmare politiche formative coerenti con tali esigenze. L'Analisi dei fabbisogni professionali si distingue, dalla precedente sul piano teorico in quanto è finalizzata a esplicitare esigenze, sempre da parte della domanda di lavoro, in merito a figure professionali definite e loro particolari caratteristiche [337].

I campi in cui maggiormente si utilizza l'analisi dei fabbisogni sono: << istituzionale, per quanto concerne il supporto alle politiche di programmazione e intervento sul mercato del lavoro e sulla educazione/formazione; produttivo, per la soluzione di problemi connessi all'evoluzione tecnologico-organizzativo e professionale delle imprese; sociale, per la comprensione degli atteggiamenti, delle aspettative e della richiesta di formazione da parte delle utenze potenziali. Le esperienze più importanti in tema di fabbisogni realizzate negli ultimi anni sono quelle condotte dall'Organismo bilaterale per la formazione (costituito dalla Confindustria e dalle Organizzazioni Sindacali), dall'Ente bilaterale degli artigiani (costituito dalle Confederazioni artigiane), dalle Organizzazioni sindacali e dall'Unioncamere. Tali esperienze si inseriscono in una cornice istituzionale più ampia in quanto realizzate nell'ambito della Convenzione Quadro (Luglio 1996) stipulata dal Ministero del lavoro, Regioni e Parti sociali con

[333] Si veda, Comitato nazionale di progettazione FIS , *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi*, (con la consulenza ISFOL), in Internet, URL: <http://www.tecnostruttura.it/_Tecnostruttura/Documents/sistema_formativo/Linee%20guida%201999.pdf >, 19/08/04.

[334] Un ruolo essenziale, nell'intera ricerca è stato svolto dai Referenti di settore designati dalle Parti sociali.

[335] Pubblicata in (GU n. 248), del 24/ottobre/2001.

[336] Si veda in Internet, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, obiettivi strumenti risultati attesi*, op. cit.

[337] Ibidem, op. cit.

l'obiettivo di individuare modelli e modalità per la rilevazione permanente dei fabbisogni professionali e formativi [338] >>. I soggetti che hanno partecipato a questo primo ciclo sperimentale sono stati coinvolti dal Ministero del Lavoro nella nuova programmazione FSE 2000 – 2006. In particolare all'interno dell' Asse C misura C1 "Azioni di sistema per sostenere la riforma della formazione professionale" è stata avviata la costruzione di un Sistema a rete di osservazione permanente dei fabbisogni professionali e formativi. Le titolarità dell'azione è del Ministero del Lavoro che ha dato mandato all'ISFOL di progettare e coordinare tutte le attività che contribuiscono alla realizzazione e gestione del sistema e la partecipazione delle Parti sociali con il compito di realizzare le indagini nazionali i cui risultati alimentano il sistema. L'ISFOL, inoltre è anche impegnato a costruire un sistema informativo basato su piattaforma *Internet* per l'erogazione delle informazioni raccolte destinandole alle diverse categorie di utenza. L'obiettivo principale a cui tende il sistema a rete, come si può carpire dall' Indagine, è quello di supportare i "*policy makers"* nell'elaborazione di politiche coordinate di istruzione, formazione e sviluppo economico; contemporaneamente anche le Regioni hanno previsto nei Piani operativi nazionali (Obiettivi 3 e 1 della programmazione 2000-2006) iniziative di analisi di fabbisogni per ottimizzare l'integrazione tra sistemi formativi e mercato del lavoro a livello locale. Inoltre, il Sistema a rete si configura come un'interfaccia in grado di erogare un flusso di informazioni qualitative, quantitative e previsionali sui fabbisogni espressi dal sistema economico a quello educativo. A partire da queste informazioni il sistema educativo dovrebbe identificare e declinare quelle utili per programmare e progettare gli interventi necessari per aggiornare l'offerta formativa. Il sistema informativo è già operante allo stadio di prototipo e contiene, oltre alle informazioni già prodotte dagli Organismi bilaterali, le previsioni di medio termine per l'occupazione basate su modelli "econometrici" predisposti dall'ISFOL.

Gli archivi presenti nel sistema contengono informazioni di diversa natura: informazioni dei settori produttivi riguardanti la situazione attuale e le prospettive a breve e medio termine; descrizioni dei fabbisogni professionali; previsioni di assunzione a breve termine per i fabbisogni professionali; prospettive di occupazione nel medio termine per le famiglie professionali in cui sono inseriti i fabbisogni. Il collegamento tra i diversi tipi di informazione è basato sulle classificazioni ufficiali delle attività economiche (classificazione nazionale ATECO 91) [339] e delle professioni (classificazione internazionale ISCO 88 e nazionale ISTAT CPI 2001) [340]. L'attribuzione dei codici di tali classificazioni alle singole informazioni ospitate nel sistema ne consente l'abbinamento e l'incrocio. Queste classificazioni rappresentano quindi gli assi cartesiani che generano il collegamento tra le informazioni di tipo qualitativo e tra queste e quelle di tipo quantitativo "revisionale" presenti nel sistema. Tutti i tipi di informazione presenti nel sistema informativo sono potenzialmente collegabili tra loro ed offrono la possibilità di

[338] Ibidem, op. cit.

[339] Si veda in Internet, URL: <http://www.istat.it/Ateco/cgi-bin/ateco 91.pl >, 11/08/04.

[340] Si veda in Internet, URL: <http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/d0cument/DDD/ol-sisreprt.htm >, 11/08/04.

ottenere informazioni abbinate coerenti con la necessità degli utenti. Infatti attraverso i sistemi di codifica adottati è possibile navigare da un tipo di informazione all'altro. Attualmente è in funzione il prototipo del sistema informativo in un sito *web,* l'accesso per il momento è limitato ad una utenza selezionata, ma in prospettiva sarà aperto a tutti [341]. L'architettura del sistema poggia su un *database* relazionale sul quale opera un motore di ricerca semantica dell'ultima generazione. E' quindi possibile sia la navigazione nel database che l'interrogazione libera.

3.5-Dispositivi di valutazione.

I Fondi interprofessionali, saranno anch'essi impegnati in analisi e rilevazione dei fabbisogni formativi, ognuno secondo le specificità dei settori cui sono chiamati a finanziare i Piani formativi, e secondo procedure, programmazione e valutazione legate alle proprie terminazioni territoriali. Così avremmo alcuni Fondi, come Fondimpresa e il Fondo formazione PMI, che prevedono come loro terminazioni territoriali l'Ente bilaterale di riferimento, che saranno quindi intrinsecamente legati all'azione bilaterale ed ai suoi progetti in materia di rilevazione. Altri Fondi prevedono strategie. Per quanto riguarda le azioni di valutazione a partire dalle terminazioni regionali bilaterali possiamo illustrare quali saranno i dispositivi.

Sempre secondo l'Indagine sui fabbisogni formativi, per ognuno dei settori individuati, carenti di competenze, dovrebbero essere previste le seguenti attività di ricerca. "Per la ricognizione dei processi produttivi partendo da uno schema di riferimento elaborato dalla Struttura di ricerca, i referenti di settore, con l'eventuale ausilio di esperti di loro nomina, effettueranno una ricognizione dei processi produttivi, in termini di tipologie di prodotti; processo produttivo (progettazione, produzione, manutenzione, qualità); evoluzione degli scenari (prodotti, tecnologie, organizzazione). Seminari di analisi dei processi produttivi: lo *staff* di ricerca, i Referenti di settore, gli esperti (di cui al punto precedente) metteranno a fuoco le caratteristiche del processo produttivo, e le innovazioni tecnologiche e organizzative in atto o realisticamente prevedibili, ed elaboreranno un rapporto sul settore. Seminari per definire una prima ipotesi di figure di riferimento e per impostare le audizioni con le aziende: lo *staff* di ricerca e i referenti di settore, sulla base delle ricognizioni sui processi produttivi, elaborano una prima ipotesi sulle figure di riferimento e definiscono i criteri di selezione delle aziende, la regia e le modalità di gestione dell'audizione. Seminari di consultazione delle aziende: Lo *staff* di ricerca e i Referenti di settore consulteranno un *panel* di rappresentanti di aziende opportunamente selezionate, al fine di verificare le prime ipotesi sulle figure di riferimento e sulle loro caratteristiche distintive. Seminari di validazione bilaterale: i referenti di settore, coadiuvati dallo *staff* di ricerca, ed eventualmente assistiti da rappresentanti

[341] Si veda in Internet, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, obiettivi strumenti risultati attesi,* op. cit.

ed esperti delle Parti sociali, valutano i risultati dei seminari, di cui ai punti precedenti, definiscono gli elenchi delle figure di riferimento [342]. Questi seminari potranno essere preceduti da incontri di approfondimento da parte di rappresentanze più ampie delle Categorie interessate. A questa fase seguirà poi la predisposizione degli strumenti d'indagine tra i quali sono previsti: <<elaborazione dei piani di campionamento locali; reperimento e analisi delle fonti e primo disegno dei campioni locali, con riferimento agli aggregati settoriali; analisi dei *sub*-universi effettivi da parte degli OBR; messa punto e taratura definitiva dei campioni locali sulla base dei *feed-back* da parte degli OBR e in relazione agli obiettivi di qualità delle indagini. Per la realizzazione dei questionari settoriali sono previste le seguenti attività: a) la descrizione sintetica delle figure riferimento le cui denominazioni possono prestarsi ad ambiguità di interpretazione (denominazioni di uso non corrente). Le descrizioni saranno desunte dai seminari di consultazione delle aziende e di validazione bilaterale , e saranno discusse e messe a punto in un incontro collegiale con i Referenti di settore; b) implementazione delle schede dei questionari, in base all'anagrafe delle figure e alla descrizione sintetica, di cui al punto precedente, verranno progettati e realizzati (in forma cartacea e digitale) i questionari settoriali. I questionari settoriali saranno composti da una prima sezione contenente le informazioni generali sull'impresa, localizzazione, numero addetti e composizione del personale (titolari, soci operativi, addetti a tempo indeterminato, a tempo determinato, apprendisti, CFL), tipologia di mercato (in percentuale: fatturato locale, nazionale, estero), ruolo aziendale dell'intervistato, codici identificativi dell'impresa e del rilevatore; una seconda sezione riguardante le famiglie di prodotto e servizio e le attività caratteristiche (per valutare il grado di verticalizzazione produttiva); una scheda di istruzioni per la compilazione della terza sezione; una terza sezione, composta da un numero di schede pari alle figure di riferimento individuate per il settore, per rilevare presenza, consistenza, ambito di reclutamento, ricorso a risorse esterne, previsione di sviluppo, reperibilità, livello di istruzione ideale. Per la promozione, il lancio, la realizzazione delle indagini locali saranno prodotti i seguenti materiali: manuale di istruzione; quadro di riferimento, gli obiettivi e il processo di rilevazione; figure di riferimento (modalità di definizione); indagini locali (modalità e piani di campionamento); settori di indagine; struttura dei questionari; avvertenze sulla prima, seconda e terza sezione del questionario; modalità di rilevazione; controllo dei questionari; immissione dei dati; assistenza tecnica (SAED); *kit* indagini locali, istruzioni per la rilevazione, cenni descrittivi sulle figure di riferimento, campioni locali definitivi, *cd-rom*, questionari, facsimile lettera accompagnamento indagini. Per consentire la diffusione del progetto su scala locale e un'efficace gestione delle indagini, saranno svolti presso gli OBR due cicli di seminari che coinvolgeranno: le parti sociali (rappresentanza OBR); gli esperti designati dagli OBR (Interfacce tecniche del progetto); i rilevatori selezionati dagli OBR (assistenza ai questionari). Per la preparazione delle indagini saranno illustrati e discussi con gli Organismi direttivi e con le Interfacce tecniche gli obbiettivi, della filosofia del processo di rilevazione, e gli strumenti adottati; le Azioni da svolgere in sede locale; il piano di

[342] Ibidem, op. cit.

campionamento e i *feed-back* richiesti agli OBR; i criteri di selezione dei rilevatori . Inoltre, contestualmente si procederà all'installazione e all'addestramento all'uso della rete. Per il lancio e promozione delle indagini e formazione dei rilevatori saranno illustrati e discussi: i campioni locali; i questionari settoriali; le procedure di rilevazione; le azioni di accompagnamento e promozione; il controllo di qualità delle indagini locali e contestualmente si procederà all'addestramento dei rilevatori [343]>>. Gli Organismi Bilaterali Regionali assumeranno le iniziative ritenute più idonee per il migliore esito delle indagini, raccordandosi con le Associazioni Territoriali (anche ai Fondi interprofessionali in materia di formazione continua), e procederanno all'invio dei questionari alle aziende previste dal piano di campionamento locale. I rilevatori coordinati in sede locale da un incaricato dell'OBR e assistiti a distanza da un *pool* di esperti del SAED (rete telematica) procederanno, tramite contatti telefonici, a sollecitare la compilazione dei questionari, assistere le aziende nella compilazione, sollecitare la restituzione, controllare la corretta compilazione dei questionari secondo le istruzioni ricevute. Sempre citando l'Indagine sui fabbisogni formativi: "Sarà progettato e realizzato un sistema automatico di controllo della qualità delle rilevazioni sulla base di: completezza delle risposte; congruenza. Il sistema segnalerà in tempo reale, all'atto dell'immissione nella banca dati del SAED, la qualità dei questionari e la loro accettabilità; il *pool* di esperti segnalerà tempestivamente ai rilevatori le eventuali anomalie. L'immissione dei dati (*data-entry*) sarà curata direttamente dagli OBR, è previsto che il *data entry* possa essere effettuato nei seguenti modi: caricamento dei dati nelle sedi OBR e invio via *Internet* al *server* SAED; il caricamento potrà essere gestito attraverso applicazioni di rete disegnate appositamente, e secondo una procedura prestabilita. Ogni OBR potrà effettuare in proprio le elaborazioni ritenute più idonee, lo *staff* di ricerca produrrà delle elaborazioni *standard*: di tipo locale e il disegno si avvarrà dei suggerimenti degli OBR; di tipo settoriale, il disegno si avvarrà dei suggerimenti dei referenti. Inoltre, per l'elaborazione dei rapporti regionali si prevede la procedura del seminario nazionale con i coordinatori delle indagini locali per l'avviamento della fase di discussione e di valutazione dei risultati; redazione di un rapporto provvisorio da parte dello *staff* di ricerca (elaborazioni *standard*); effettuazione di un *workshop* in ciascuna regione per discutere e valutare i risultati delle indagini locali; elaborazione da parte degli OBR di un *report* sintetico (valutazione dei risultati); redazione dei rapporti regionali" [344]. Per l'elaborazione dei rapporti settoriali è prevista una procedura analoga: "seminario nazionale con i referenti di settore per l'avviamento della fase di discussione e di valutazione dei risultati; redazione di un rapporto provvisorio da parte dello *staff* di ricerca (elaborazioni *standard*); effettuazione di un *workshop* per ciascun settore per discutere e valutare i risultati; redazione dei rapporti settoriali. Anche in questo caso è previsto un forte coinvolgimento degli attori sociali, secondo la seguente procedura: impostazione del rapporto sulla base delle indicazioni emerse negli OBR e nelle Categorie; verifica con Comitato di pilotaggio; verifica con Comitato tecnico-scientifico; redazione del

[343] Ibidem, op. cit.

[344] Ibidem, op. cit.

rapporto nazionale" [345]. Oltre alle azioni previste a livello locale e settoriale, l'Organismo Bilaterale Nazionale procederà a definire un piano di azioni mirate alla diffusione orientamento dei risultati presso gli interlocutori istituzionali del progetto, i soggetti interessati in materia (in primis il sistema formativo) e la pubblica opinione. A tal fine (l'OBN) si avvarrà anche del supporto della rete telematica (area pubblica di consultazione del sito). In particolare è prevista la realizzazione di: "convegni multiregionali (Nord, Centro, Sud); un convegno nazionale. Le parole d'ordine rispetto alle indagini dovranno essere valore d'uso e praticabilità. L'opzione di fondo su cui si basa questa parte del progetto è di affrontare l'analisi delle competenze rispettando le condizioni che seguono: condivisione, il processo e gli strumenti di analisi devono essere il frutto di una elaborazione condivisa dalle parti sociali; valore d'uso, il risultato deve essere funzionale al destinatario, il sistema formativo deve pertanto fornire informazioni utili alla progettazione formativa e assecondarne le migliori logiche di sviluppo (*standard* minimi, unità capitalizzabili, certificazione e trasparenza); praticabilità, il processo e gli strumenti devono poter essere gestiti dalle Parti sociali e quindi riguardare il campo che gli è proprio (il mondo del lavoro e la sua evoluzione), esplicitando in termini consoni, la domanda del mondo produttivo. In altri termini si tratta di descrivere la figura di riferimento (prestazione, elementi caratteristici, elementi critici nell'esercizio del ruolo), non come si fa a formarla, fornendo gli *input* al sistema formativo, senza sostituirsi ad esso. Infine una particolare attenzione sarà posta al quadro normativo nazionale, alle esperienze di eccellenza maturate in questo campo a livello nazionale ed europeo, e ai possibili raccordi con i soggetti istituzionali e del sistema formativo interessati e con le relative sperimentazioni. Per realizzare questa parte del progetto si prevede di articolare le attività secondo tre filoni: costituzione di un Laboratorio bilaterale, indagini sul campo (sperimentazione e messa a punto), elaborazione dei risultati, rapporti di ricerca, diffusione e orientamento [346] " .

3.6- I Laboratori bilaterali.

Il Laboratorio bilaterale formato da esperti designati dalle Parti sociali, assistiti dallo *staff* di ricerca, avrà i seguenti obiettivi: definire una modalità condivisa di descrizione delle figure di riferimento; definire il processo e gli strumenti di analisi; seguire e valutare l'andamento e i risultati della sperimentazione sul campo (che sarà effettuata dai referenti di settore designati dalle Categorie); mettere a punto il prototipo (modalità, processo, strumento) di descrizione delle figure di riferimento; impostare e validare il rapporto

[345] Ibidem, op. cit.

[346] Ibidem, op. cit.

di ricerca finale [347]. A tal fine sono previste un numero determinato di sessioni di lavoro che si svolgeranno sotto forma di seminari *workshop* e potranno di volta in volta essere aperti al contributo di esperti e di testimoni esterni. "Il piano dei seminari potrà subire cambiamenti per tener conto delle modifiche che si renderanno opportune in corso d'opera, in prima approssimazione, sempre seguendo il materiale citato da *Internet*, è prevista la seguente articolazione in sessioni: definizione degli obiettivi, correlazioni con la ricerca sulle figure di riferimento, definizione del piano di attività; esame delle figure di riferimento e modalità di coinvolgimento delle Categorie (Referenti di settore); analisi di descrittori (nazionali ed esteri), individuazione di una prima ipotesi di processo di rilevazione delle competenze; audizione di progettisti di formazione (scuola, formazione professionale, università), al fine di mettere a fuoco il valore d'uso dei descrittori; valutazione indicazioni emerse, caratteristiche del risultato atteso, impostazione del processo di rilevazione, ipotesi di strumentazione; definizione del processo e degli strumenti da sottoporre a una prima verifica con le Categorie (Referenti di settore); audizione soggetti istituzionali operanti nel campo dell'analisi delle competenze e dell'innovazione dei processi formativi; discussione delle indicazioni emerse negli incontri con i Referenti di settore, messa a punto strumentazione, avvio ricerche sul campo; confronto con esperti europei che operanti nel campo dell'analisi delle competenze e dell'innovazione dei processi formativi; valutazione dei risultati acquisiti nelle ricerche sul campo e analisi critica della strumentazione adottata; definizione del prototipo di descrizione delle figure di riferimento (modalità, processo, strumenti) e impostazione del rapporto finale; confronto con progettisti di formazione, proposte di aggiornamento delle attività di ricerca, validazione del rapporto finale. Le ricerche sul campo saranno gestite dai Referenti di Settore designati dalle Categorie, assistiti oltre che dallo *staff* di ricerca, da eventuali esperti esterni opportunamente selezionati e formati [348] ". L'obiettivo, sempre citando il materiale in questione, è di sperimentare sul campo la praticabilità del processo e degli strumenti di descrizione delle figure di riferimento, e di fornire al laboratorio tutte le opportune indicazioni per la loro messa a punto, poiché l'impostazione delle modalità, dei processi e degli strumenti di rilevazione saranno frutto delle decisioni prese dal Laboratorio bilaterale, si propone la seguente ipotesi di lavoro, che dovrà essere sottoposta al vaglio degli esperti designati dalle Parti sociali. Sempre citando, per quanto riguarda le attività dei referenti di settore le attività previste sono: esame e discussione delle modalità di rilevazione proposte; sessione intersettoriale di confronto; sperimentazione sul campo; discussione dei risultati; proposte di modifica e miglioramento della modalità, del processo e degli strumenti indicati dal Laboratorio, inoltre, l'elaborazione dei risultati coinvolgerà, oltre allo *staff* di ricerca, i Referenti di settore e gli esperti da loro selezionati. Infine, il rapporto di ricerca verrà elaborato secondo la seguente procedura: impostazione sulla base delle indicazioni emerse in sede di Laboratorio bilaterale e tenuto conto delle indicazioni fornite dai Referenti di settore; verifica con

[347] Ibidem, op. cit.

[348] Ibidem, op. cit.

Comitato di pilotaggio; verifica con comitato tecnico-scientifico; redazione del rapporto nazionale; validazione da parte del Laboratorio oltre alle azioni previste a livello settoriale, l'Organismo Bilaterale Nazionale procederà a definire un piano di azioni mirate alla diffusione e all'orientamento riguardo i risultati, presso gli interlocutori istituzionali del progetto, i soggetti interessati in materia (*in primis* il sistema formativo) e la pubblica opinione.

3.7- La definizione delle figure professionali.

L'analisi dei fabbisogni professionali rappresenta la fase di maggiore criticità nel processo di elaborazione del percorso formativo, in quanto da essa dipende la possibilità di costruire una relazione positiva tra domanda e offerta formativa. E' evidente che tale azione, in senso ampio, riveste un ruolo strategico nello stesso processo di costruzione delle politiche formative, costituendo un passaggio obbligato per la definizione di un'offerta coerente con i bisogni del sistema economico-produttivo [349]. Ciò è possibile superando la tradizionale separatezza di funzioni e linguaggi tra mondo del lavoro e della formazione: l'avvio di un lavoro sinergico è oggi indispensabile per l'impostazione di un equilibrato rapporto tra sviluppo sociale e crescita economica. L'analisi dei fabbisogni costituisce solitamente il momento iniziale del processo di elaborazione dell'offerta formativa, momento che svolge la funzione di fornire dati e informazioni necessarie alla progettazione dei percorsi.

L'aspetto cruciale delle analisi dei fabbisogni di professionalità è da collegarsi proprio alle informazioni che ne scaturiscono, informazioni significative per strutturare una efficace azione formativa. L'analisi dei fabbisogni di professionalità prende l'avvio dall'analisi della domanda potenziale espressa dallo specifico contesto economico-produttivo e, in questa fase macro, viene effettuata dal livello regionale, in stretta correlazione con la programmazione dell'offerta formativa. Il Comitato regionale di programmazione dei percorsi di IFTS promuoverà azioni in questo senso, in stretto raccordo con le strutture di cui al Decreto Legislativo 469/97 [350], così come delineato nella Nota Operativa [351]. E' di fondamentale importanza, infatti, che fin da questa fase si avvii un processo di concertazione tra i diversi soggetti istituzionali e le Parti sociali, relativamente all'individuazione delle figure professionali, alla loro valenza e agli sbocchi nel mercato del lavoro.

---

[349] Si veda, Comitato nazionale di progettazione FIS , *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi,* (con la consulenza ISFOL), op. cit.

[350] Pubblicata in (GU n. 5) del 08/gennaio/2001.

[351] Si veda in Internet, URL: <http://www.isfol.it/isfol/dnload/ sf%20Nota%20Operativa%20MPI.doc>, 23/08/04.

E' importante ricordare che l'analisi dei fabbisogni professionali viene effettuata in funzione della progettazione formativa. Deve quindi essere articolata in modo da contribuire al raggiungimento dei seguenti obiettivi[352]: identificare in chiave formativa le richieste di professionalità specifiche riconducibili a determinate figure, già definite o di nuova definizione, e ad aggregati di competenze innovative per le figure esistenti; agevolare la trasmissione di informazioni tra mondo del lavoro e della formazione; rendere possibile, a livello di singolo percorso, una progettazione formativa che tenga conto dell'evoluzione dei contesti economico-produttivi in termini di competenze e professionalità che mutano. Proprio alla luce di queste considerazioni, negli ultimi anni notevoli investimenti sono stati effettuati in termini di indagini per l'analisi dei bisogni professionali e di competenze dei sistemi produttivi. Tali indagini a livello nazionale si aggiungono alle indagini relative al contesto regionale effettuate dagli Osservatori regionali sul mercato del lavoro, maggiormente correlate ai fabbisogni derivanti anche da particolari ambiti economici territoriali, quali i Contratti d'area, Patti territoriali, distretti industriali, che disegnano le direttrici di sviluppo locale. A partire dalle indicazioni dell'Accordo sul lavoro del 1993, grazie ad una più stretta collaborazione tra soggetti istituzionali e Parti sociali, si è assistito infatti al fiorire di numerose iniziative, nazionali e regionali, con l'obiettivo di supportare la programmazione della formazione professionale e il conseguente riequilibrio con il mondo del lavoro e le politiche per l'occupazione. Uno dei presupposti di tali indagini, come detto, è infatti che la formazione deve avere un effetto anticipatorio sull'evoluzione della domanda di professionalità. Si tratta di indagini quantitative (EXCELSIOR) e qualitative (Enti bilaterali Confindustria e Parti sociali, Ente bilaterale dell'artigianato, CHIRONE 2000 e le Indagini regionali). Fino alla costituzione del Fondoprofessioni.

Le ricerche, in sintesi, intendono esplorare i seguenti campi: verso quali settori produttivi orientare la formazione, quale cultura del lavoro va privilegiata negli investimenti formativi, che tipologie di professionalità sono funzionali al sistema della domanda. Tali ricerche disegnano, in qualche misura, le tappe principali per la definizione dei fabbisogni professionali e di competenze. Partendo solitamente dall'indagine di campo, le metodologie di analisi delle professioni consentono di arrivare all'identificazione di figure e aree professionali in termini di tipologie ideali [353], riferite cioè agli elementi che caratterizzano il contenuto del sapere professionale e le competenze agite nel contesto specifico; l'elemento personale, dell'individuo che traduce «operativamente» tali saperi e competenze, non può essere evidenziato in questa fase. E' nel successivo momento del passaggio alla definizione degli obiettivi formativi che tale componente, legata alla persona che apprende, dovrà essere tenuta in particolare rilievo.

[352] Si veda, Comitato nazionale di progettazione FIS , *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi,* (con la consulenza ISFOL), op. cit.

[353] Ibidem, op. cit.

Tenendo presenti i documenti di programmazione economica definiti a livello nazionale e regionale, il Comitato regionale potrà avvalersi dei risultati delle indagini per l'analisi dei fabbisogni di professionalità sopra ricordate, con una particolare attenzione agli elementi dello specifico contesto territoriale in cui l'offerta formativa si esplica. Da *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi* si possono considerare alcuni esempi di indagini e ricerche ai fini di promuovere la formazione.

1) il Progetto *EXCELSIOR*, UNIONCAMERE, la ricerca si pone l'obiettivo di realizzare un sistema informativo permanente per l'occupazione e la formazione; aggiornata al 1998, riguarda ventisei macro-settori produttivi, rendendo disponibili informazioni incrociate su: struttura dell'occupazione per provincia, per comparto di impresa e dimensione; dinamica della domanda delle imprese per due anni, con particolare attenzione all'attività economica, al titolo di studio richiesto e alla posizione della professione; domanda di professioni secondo figure professionali e funzioni, settori di attività, titoli di studio e classi di età.

2) L' Indagine OBNF, Organismo Bilaterale Nazionale per la Formazione (oggi Fondimpresa), è stata pensata nella prospettiva di costruire un sistema nazionale di rilevazione dei fabbisogni di formazione, l'indagine prevede tre momenti: la scelta dei settori produttivi e delle aree di attività delle imprese; l'analisi delle figure professionali, per evidenziare la tendenza della domanda nei contesti produttivi locali; la costruzione di un sistema di rilevazione dei fabbisogni di competenze nelle imprese, utilizzando il modello ISFOL. Attualmente sono state realizzate le prime due fasi: l'incrocio delle aree con i settori permette di effettuare l'analisi della domanda di professioni, che ha condotto all'identificazione di un'anagrafe delle figure di riferimento, e consentirà successivamente l'individuazione delle competenze professionali e dei fabbisogni formativi. L'indagine EBNA , Ente Bilaterale Nazionale dell'Artigianato, ha come obiettivo la costruzione di un sistema di rilevazione e monitoraggio permanente circa i bisogni di competenze nel comparto dell'artigianato. Mira ad analizzare i percorsi professionali attuali e futuri per la qualificazione degli occupati e di coloro che si avviano al lavoro nel settore effettuando una valutazione dei diversi percorsi di acquisizione delle competenze.

3) CHIRONE *2000, IriManagement*, si propone di individuare i fabbisogni professionali di medio periodo delle principali aziende di produzione e di gestione dei più significativi servizi a rete presenti sul territorio. L'obiettivo è quello di rilevare le competenze ritenute cruciali dalle imprese. Utilizzando il modello dell'ISFOL, sono state scelte le aree funzionali e le relative attività dei vari settori per arrivare alla definizione delle competenze. Successivamente, a livello di ogni singolo progetto di IFTS, gli elementi emersi dalle analisi regionali dei fabbisogni di professionalità, concretizzate in specifiche aree e settori o figure professionali, saranno ulteriormente specificati in relazione alla figura di riferimento per il percorso formativo. Nella predisposizione del piano esecutivo, pertanto, si dovrà tener conto di questa

documentazione, che costituisce lo scenario di riferimento nel quale calare l'individuazione più specifica dei fabbisogni a livello locale. Possono essere quindi individuate le fasi che conducono alla definizione della figura professionale, partendo dall'analisi settoriale del mondo del lavoro, cioè dall'individuazione dei settori produttivi di domanda, analisi dello scenario settoriale e Comparazione con l'offerta formativa esistente.

In questi anni si sono sviluppati diversi approcci teorici, modelli e metodologie di intervento sulle competenze professionali e si è assistito ad una evoluzione del concetto stesso di competenza. Una delle elaborazioni più condivise definisce le competenze professionali come l'insieme di saperi tecnici, ossia di saperi legati ad una determinata attività professionale, di capacità di azione, cioè di conoscenze procedurali, capacità di risolvere creativamente e autonomamente le situazioni di lavoro non prevedibili e poco strutturate, e di capacità contestuali, che rendono l'individuo in grado di adattare la propria competenza all'evoluzione del contesto professionale e sociale. La competenza professionale è caratterizzata da due dimensioni fondamentali: la dimensione individuale, le specificità proprie dell'individuo che si riflettono sul suo comportamento lavorativo; la dimensione contestualizzata, il contesto in cui si esplicano i comportamenti lavorativi [354]. Le caratteristiche proprie dell'individuo (motivazioni, conoscenze, ecc.) predicono infatti i comportamenti secondo un modello di flusso causale ed è proprio dalla loro combinazione che si generano le competenze. Queste ultime non derivano solo dall'insieme dei saperi professionali specifici, ma sono la risultante della modalità di gestione e organizzazione strategica di questi da parte dell'individuo.

Nel processo di acquisizione delle competenze entrano in gioco variabili cognitive di livello elevato, quali la strategia di elaborazione, adattabilità, capacità di "*problem solving*", creatività, ecc. Le competenze possono essere definite anche come «*skill in context*» [355], in quanto le conoscenze e capacità dell'individuo da sole non bastano a spiegare un comportamento lavorativo efficace, ma esse vanno riferite ad un contesto in cui vengono esercitate. Le competenze costituiscono il risultato di un continuo processo di costruzione attiva operato dalla persona in relazione all'ambiente in cui agisce e per tale ragione sono caratterizzate da una continua dinamicità, tanto che gli esperti parlano di «manutenzione» delle competenze [356]. Per la scomposizione in competenze della figura professionale si fa qui riferimento al modello ISFOL [357] delle competenze, che costituisce un approccio innovativo al tema della competenza professionale.

---

[354] Si veda Carlo Catarsi, *Competenza e capacità. Doppio movimento di socializzazione. Produzione e riproduzione sociale, tematizzazioni,* Franco Angeli, Milano, 2001, pp. 23-31.

[355] Si veda Giovanni Ghiotto, *La formazione per l'impresa. Manuale per consulenti e formatori*, Franco Angeli, Milano, 1998, pp. 51-57.

[356] Ibidem, pp. 68-70.

[357] Si veda in Internet, URL: < http://www.isfol.it/isfol/dnload/ino2003_7.pdf>, 25/08/04.

Tale modello, già visto, distingue, per ogni figura professionale, tre tipologie di competenze: competenze di base, quelle tecnico-professionali e quelle trasversali. Le tre tipologie possono incidere diversamente nella composizione della figura professionale, ma la loro presenza deve essere comunque garantita. Le competenze di base. Si tratta di competenze cruciali per il cittadino-lavoratore e che sono ormai consensualmente riconosciute sia come prerequisito per l'accesso alla formazione sia per una migliore occupabilità e sviluppo professionale. Riguardano quello spettro di competenze ritenute fondamentali per l'informatizzazione e la socializzazione al lavoro, come ad esempio: informatica, lingue straniere, elementi di economia, elementi di organizzazione del mercato del lavoro, conoscenza del mercato del lavoro locale.

Le competenze tecnico-professionali. Sono costituite dai «saperi» e dalle tecniche che vengono ricavate dall'analisi delle attività operative che caratterizzano i processi in cui la figura opera.
Riguardano quelle conoscenze e capacità determinanti per la specifica attività che la figura professionale dovrà svolgere. In questo caso dovranno essere elencatele competenze specifiche che si dovranno fornire per garantire l'esercizio della professionalità nel singolo settore di riferimento. Le competenze trasversali. Sono quelle competenze relative ai comportamenti sul lavoro, patrimonio della persona, non legate ad un contesto professionale specifico. Si tratta in particolare di competenze comunicative, relazionali, decisionali, di "*problem solving"*, di negoziazione etc. , competenze che sono essenziali per trasformare il «sapere» tecnico in una prestazione lavorativa efficace. Per l'individuazione delle aree funzionali di attività ritenute rilevanti per la figura professionale è necessario effettuare alcune complesse operazioni.
Si procede alla descrizione delle aree di attività rilevanti in ogni settore, precisando quali di queste aree saranno maggiormente interessate dai processi di innovazione. Ogni figura professionale scelta può afferire ad una o più aree di attività funzionali. In questa parte della piano esecutivo si dovranno segnalare quali aree interesseranno maggiormente la figura professionale, ad esempio: processi di produzione, *marketing*, amministrazione, vendita e commercializzazione, ricerca, ecc.

A questo punto, a seconda dello specifico orientamento metodologico, è possibile procedere alla definizione di dettaglio della figura professionale. Questa dovrà avere anche una rilevante aderenza con i bisogni professionali dello specifico settore di domanda a livello locale. La definizione di dettaglio della figura professionale dovrà rispondere ai seguenti requisiti: valenza settoriale o plurisettoriale della figura professionale [358]. Va individuato se si tratta di una figura professionale specifica, aderente ad uno specifico settore e all'interno di quel settore di una specifica area tecnica di attività, o di una figura professionale impiegabile in più aree di uno stesso settore o addirittura in più settori.

[358] Si veda, Comitato nazionale di progettazione FIS , *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi,* (con la consulenza ISFOL), op. cit.

Evidenziare le esigenze reali del mercato in relazione all'assorbimento della figura professionale, specificando se si tratta di una figura orientata al lavoro dipendente o autonomo. In relazione alle due possibilità di uscita della figura sul mercato si dovranno specificare quegli attori del sistema della domanda che hanno mostrato interesse alla formazione della specifica figura.

Le Direttive comunitarie in materia di riconoscimento delle professioni hanno rappresentato un importante passaggio verso il tema della transnazionalità dei saperi, ponendo l'accento sulle qualifiche professionali.

Il tema delle transnazionalità delle figure professionali è stato già posto dalle due Direttive dell'UE (89/58 e la 92/51) [359] relative al riconoscimento delle professioni regolamentate per la mobilità dei lavoratori; la prima direttiva riguarda il riconoscimento dei titoli di istruzione e formazione superiore triennali e la seconda quelli di durata annuale.

Più recentemente il dibattito sulla transnazionalità delle figure professionali ha spostato il *focus* dal riconoscimento delle professioni alla trasparenza e certificazione delle competenze [360]. Nella piano esecutivo si dovrà comunque tener conto dei nuovi orientamenti in tema di *standard* per la trasparenza e la certificazione delle competenze tra i vari paesi dell'U.E.

L'analisi della figura professionale viene quindi condotta attraverso la descrizione delle competenze rilevanti per ogni settore e area di attività, per gli elementi di sviluppo individuati e per gli aspetti legati alla transnazionalità delle professioni [361].

Progettare il percorso partendo proprio dalla descrizione delle competenze professionali della figura di riferimento, aggregate secondo le tre tipologie, è certamente la modalità che rende più immediata ed efficace la traduzione in chiave formativa dei bisogni individuati.

Il riferimento alle singole competenze professionali, pur se intrecciate coerentemente all'interno di un'unica figura di riferimento, consente in primo luogo di strutturare l'intero percorso formativo con modalità flessibili e modulari, e successivamente la predisposizione di Piani individuali che tengano conto dei crediti e debiti in ingresso degli allievi. Inoltre, anche se le competenze finali del percorso sono correlate a quelle della specifica figura professionale, devono poter essere spese in contesti lavorativi differenziati e questo è possibile se la progettazione formativa fa riferimento alla figura professionale in modo non rigido.

Inoltre, la stessa certificazione delle competenze acquisite nel percorso non fa riferimento infatti alla figura professionale come un "blocco unico", rispetto al quale si è conseguita la totalità delle caratteristiche richieste, ma prevede la possibilità di distinguere il possesso delle diverse competenze al termine del percorso in termini di ampiezza (a quale livello di complessità) ed intensità (quale grado di acquisizione), e

[359] Pubblicato in (GUCE n. 184) del 12/luglio/1997.

[360] Si veda, Comitato nazionale di progettazione FIS , *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi,* (con la consulenza ISFOL), op. cit.

[361] Ibidem. , op. cit.

si deve qui sottolineare che l'insieme delle competenze proprie della figura professionale non è mutuabile in modo diretto ai fini dell'individuazione delle competenze finali del percorso formativo, poiché tale insieme ne costituisce in qualche modo il riferimento ideale, quelle competenze già consolidate attraverso l'esperienza lavorativa diretta, che non possono essere acquisite *tout-court* come *output* del percorso [362].

Le competenze finali del percorso devono essere quindi identificate in relazione alle caratteristiche della figura professionale di riferimento, ma anche rispetto ad altri elementi: le caratteristiche del percorso formativo (durata e articolazione), in modo che ci sia coerenza tra queste ultime e le competenze-obiettivi finali; le modalità formative (formazione d'aula, laboratorio, tirocinio, ecc.), in quanto alcune competenze richiedono tempi e possono essere acquisite solo grazie ad una sedimentazione che procede per gradi, seguendo l'accumularsi dell'esperienza lavorativa vera e propria; gli aspetti di valutazione e certificazione delle competenze, che devono corrispondere ad una programmazione del percorso valutativo in grado di garantire una corretta e reale valutazione delle competenze finali del percorso, attraverso la predisposizione di strumenti appositi.

Un percorso non adeguato o di breve durata, un Piano formativo con una preponderanza di aspetti teorici, una progettazione che prevede un ampio numero di competenze finali da valutare, rappresentano tutti elementi che possono tradursi in termini negativi rispetto all'efficacia formativa del percorso.

Alla base della progettazione dei percorsi formativi, al di là della figura professionale di riferimento, possono comunque essere individuati alcuni elementi comuni: le competenze individuate devono avere una forte componente contestualizzata**,** legata cioè al settore di attività e al contesto territoriale in cui si esplicano, il luogo in cui si svolge la specifica attività professionale ed i clienti esterni ed interni con cui si relaziona ed è per questo che i momenti di formazione teorica hanno continui richiami nell'attività pratica sul campo, in modo da attivare un processo di apprendimento che parte dall'esperienza concreta, utilizzando criteri di ricerca teorica per la soluzione delle singole situazioni problematiche pratiche); i percorsi di formazione devono articolarsi secondo unità modulari, con la possibilità di fruizioni individualizzate e flessibili, prevedendo momenti per la verifica delle competenze acquisite e la programmazione di eventuali interventi di rinforzo e sostegno; ogni modulo formativo, ogni competenza acquisita dovrà essere posta sempre in chiara connessione con le altre programmate, in modo da garantire coerenza all'intero percorso formativo [363]. I moduli devono rispondere ad una duplice finalità: essere fortemente articolati per consentire una flessibilità di fruizione; mantenere però sempre correlati i diversi elementi con le competenze finali previste.

Il *focus* sui bisogni di formazione dei soggetti costituisce uno degli orientamenti più innovativi dei percorsi di IFTS, in questa direzione si muove la progettazione di tutte le fasi del percorso formativo, in particolare

[362] Ibidem, op. cit.

[363] Ibidem, op. cit.

quella relativa all'accoglienza degli allievi, con la totalità degli strumenti previsti precedentemente per la rilevazione di tali bisogni.

La caratteristica principale dei percorsi è quindi la flessibilità, che consente una ampia gamma di modalità organizzative, per aderire alle specifiche condizioni di partecipazione dei singoli al percorso formativo. Le condizioni di partecipazione sono dunque il risultato di un insieme di fattori in grado di promuovere l'impegno del singolo all'attività formativa.

A seguito dell'effettuazione dei colloqui individuali e dei bilanci di competenze è possibile effettuare la predisposizione dei Piani formativi individualizzati, alla luce degli elementi di valutazione emersi e in relazione agli obiettivi formativi del percorso. In *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi,* si affermano alcuni fattori di cui tenere presente: "L'elemento di riferimento per la loro predisposizione è duplice: il singolo allievo, con le proprie esperienze pregresse di studio e di lavoro, le competenze maturate, le possibilità attuali di accesso alla formazione (condizione lavorativa, permessi di formazione, ecc.); le caratteristiche del percorso, in termini sia di aspetti organizzativi (tempi, modalità, articolazione), che di competenze professionali offerte dal percorso, che costituiscono l'imprescindibile riferimento per la costruzione dei percorsi individuali.

Nella costruzione del Piano individuale si dovranno tener presenti una serie di fattori, anche di tipo organizzativo, che consentano l'efficace partecipazione al percorso. E' possibile, ad esempio, prevedere una flessibile "calendarizzazione" o strutturazione delle modalità di partecipazione individuale all'attività formativa, che sia in relazione con gli aspetti derivanti da particolari condizioni lavorative e sociali.

Saranno, inoltre, predisposte modalità di organizzazione didattica che prevedano momenti di formazione individuale o auto-formazione, per consentire all'allievo di apprendere al ritmo e nei tempi più confacenti alle proprie esigenze. In questo modo si potranno strutturare interventi di rinforzo, recupero o approfondimento di particolari ambiti tematici, finalizzati all'acquisizione di specifiche competenze professionali.

La costruzione di Piani individualizzati comporta un notevole carico di lavoro ai responsabili della progettazione didattica, ai singoli docenti formatori e richiede particolari attenzioni in tutta la fase della programmazione didattica e operativa.

Per tale ragione, fermi restando gli obiettivi finali del percorso in termini di competenze professionali, si procederà alla predisposizione di piani individualizzati nei casi in cui è necessario [364] ".

Il patto formativo sancisce l'ingresso dell'allievo nel percorso formativo, individuando e rendendo chiaramente visibili e condivise le aspettative del singolo rispetto all'offerta formativa e gli impegni del soggetto erogatore in termini di competenze professionali in uscita al percorso. Esso coinvolge necessariamente entrambe le parti, allievo e soggetto che erogano la formazione, che si impegnano reciprocamente a rispettare ed assolvere quanto sottoscritto.

[364] Ibidem, op. cit.

In questo senso, il patto formativo rientra in una visione del percorso formativo che deve essere fruito dall'utente in modo non standardizzato, flessibile in quanto viene costruito anche contestualmente per rispondere alle esigenze degli specifici percorsi personali e professionali, l'allievo diventa quindi partecipe in prima persona della definizione e organizzazione del proprio percorso.
Il patto formativo presuppone che gli impegni sottoscritti siano monitorati e verificati sia in itinere, che al termine del percorso formativo, con tempi, strumenti e modalità definiti al momento della stipula del patto stesso. Nella verifica finale è necessario che siano posti in relazione i termini iniziali del patto con i risultati effettivamente raggiunti, rilevati con modalità condivise da entrambi i soggetti, per arrivare ad una risoluzione del patto stesso.

Esso rappresenta infatti uno strumento attraverso cui è possibile: "assicurare adeguata chiarezza sui diritti e doveri di entrambi i soggetti coinvolti; individuare gli obiettivi formativi specifici in relazione al singolo allievo, per consentire successivamente verifica o autoverifica del loro raggiungimento al termine del percorso; valorizzare nell'allievo le capacità di analisi e programmazione del proprio percorso formativo, rispetto agli obiettivi individuati, nonché di aumentare la motivazione ed il coinvolgimento rispetto al percorso stesso; promuovere le azioni di monitoraggio e verifica del successo formativo dei singoli allievi e di qualità dell'offerta elaborata [365] ".

Inoltre: le fasi di predisposizione del patto formativo sono collegate agli altri strumenti di accoglienza degli allievi e si situano nei seguenti momenti: la presentazione del percorso formativo attraverso colloqui con operatori esperti coinvolti nel percorso allo scopo di illustrare la figura professionale di riferimento (in termini di competenze da raggiungere), gli obiettivi formativi e le modalità di realizzazione dello stesso (tempi, fasi e contenuti) per pervenire all'eventuale adesione dell'allievo; l'ingresso nel percorso formativo*:* attraverso modalità di valutazione delle competenze in ingresso dell'allievo e colloqui individuali, allo scopo di individuare eventuali crediti o debiti formativi e definire il piano individualizzato di formazione (competenze in uscita, modalità di fruizione, obiettivi per singoli moduli, interventi di supporto individuale, ecc.); l'inizio dell'attività formativa: è in questa fase che viene stipulato e sottoscritto da entrambe le Parti il patto formativo, ponendo particolare attenzione alla definizione delle singole componenti della proposta formativa elaborata. Eventualmente, può essere prevista una fase collettiva di presentazione del Patto formativo nei casi in cui questo riguardi l'intero gruppo degli allievi [366].
Il Libretto formativo ha lo scopo di documentare il *curriculum* formativo e le competenze acquisite dall'individuo; è quindi uno strumento che consente di mettere insieme, in forma coerente e leggibile, i diversi elementi che fanno riferimento a singole parti del percorso individuale, sia esso scolastico, formativo o lavorativo.

[365] Ibidem, op. cit.

[366] Ibidem, op. cit.

E' fondamentale che da esso emergano in modo evidente anche le caratteristiche del percorso che ha consentito all'individuo di sviluppare tali competenze, anche in termini di crediti formativi maturati.
E' uno strumento a cui fanno già riferimento diverse sperimentazioni regionali e in alcune di esse è già recepito nella normativa per la formazione professionale, anche se la sua denominazione può essere diversa (libretto formativo, certificato di competenza, libretto di certificazione, passaporto formativo, ecc.), essendo nato comunque all'interno del contesto della formazione professionale, al momento attuale difficilmente vi vengono registrate le esperienze maturate in ambito scolastico o lavorativo.
Proprio nell'ottica di percorsi formativi integrati, in cui si riconosce valore formativo all'apporto dell'esperienza professionale, è invece fondamentale che la totalità delle esperienze dell'individuo sia certificata e riportata all'interno del libretto formativo. Deve essere possibile rendere accessibili le informazioni contenute nel libretto tanto al singolo individuo, quanto ai soggetti formativi o del mondo del lavoro. E' necessario che sia scritto in modo chiaro, consentendo la lettura degli elementi in esso contenuti su di un piano duplice, in quanto parti di un unico percorso complessivo e come aspetti che, pur se in termini di apporti differenziati, siano comparabili tra di loro. Per i lavoratori già in leva, rimando la questione agli inquadramenti professionali previsti in sede contrattuale.

Capitolo 4

Strumenti: I Fondi interprofessionali per la formazione continua.

4.1 - Gestione.

I Fondi interprofessionali per la formazione continua sono cosa diversa dagli Enti bilaterali, ma la loro efficacia sarà legata proprio a strumenti come quello del Laboratorio bilaterale per l'analisi e le strategie di intervento anche per la formazione continua, sia con strumenti propri ma anche con l'articolazione degli organismi bilaterali, i sindacati che nei Fondi avranno un ruolo di co-protagonisti, dovranno più che mai impegnarsi nell'affinamento della sensibilità alle tematiche della formazione contrattata attraverso la concertazione dei Piani formativi. Infatti, con l'approvazione della Legge finanziaria per l'anno 2001, Legge 388/2000 [367], viene concretamente dato avvio all'attuazione del Punto (D) dell'Articolo 17 della Legge 196/97 [368] dove si prevede che il finanziamento dei Piani formativi, aziendali e territoriali concordati tra le Parti sociali venga effettuato per il tramite di uno o più Fondi di natura privata che prevedano il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori e delle imprese. Nei Commi dell'Articolo 118 [369] si ritrovano i temi del confronto tra le Parti sociali degli anni 1993, 1996 e 1998 [370], così come sono stati rielaborati e riproposti in occasione dei precedenti tentativi di regolamentazione non portati a compimento. La Norma che è entrata in vigore il 1° gennaio 2001 prevede: la costituzione, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, di Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, sulla base di Accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, maggiormente rappresentative sul piano nazionale; che con gli stessi accordi interconfederali si possano istituire Fondi anche per settori diversi; che il Fondo relativo ai dirigenti possa essere istituito con accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative; la possibilità, per le imprese, di optare tra il mantenimento degli obblighi nei confronti del Fondo per la formazione (*ex* Legge 845/78

[367] Pubblicata in (S. O n. 219 *G.U.* n. 302) del 29/dicembre/2000.
[368] Pubblicata in (GU n .85), del 12/aprile/1997.

[369] Pubblicata in (GU n. 289), del 31/dicembre/2002.

[370] Si veda Saul Meghnagi (a cura di), *Una negoziazione complessa. Attori, metodi e conoscenze,* op. cit.

[371] così come modificato dalla Legge 236/93 Articolo 9, Comma 5)[372] e la destinazione del contributo dello 0,30% del Monte salari a Fondi interprofessionali; che ciascun Fondo possa essere articolato regionalmente o territorialmente e istituito alternativamente come: a) soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'Articolo 36 del Codice Civile; b) soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'Articolo 12 del Codice Civile, con un decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale [373]. Gli Statuti e i Regolamenti dei Fondi prevedono diverse modalità per la costituzione e il finanziamento delle proprie articolazioni territoriali. Ad esempio Fondimpresa individua negli attuali Organismi bilaterali regionali Confindustria-CGIL-CISL-UIL i terminali del Fondo [374], pur prevedendo una continua verifica e aggiornamenti degli Statuti, in sintonia con quello Nazionale. Il Fondo dell'artigianato prevede articolazioni regionali diverse dagli Enti bilaterali [375] già esistenti a livello regionale, prevedendo solo il possibile utilizzo delle strutture logistiche di questi da parte delle articolazioni regionali del Fondo. Vista l'articolazione prevista di ciascun Fondo a livello regionale, è evidente la necessità di potenziare, anche in vista di una struttura federale del nostro paese, il ruolo e il potere delle articolazioni regionali dei Fondi, lasciando loro il compito di prevedere anche ulteriori terreni di decentramento a livello provinciale. Ciò non annullerà il ruolo degli organismi nazionali dei Fondi, che soprattutto nella loro fase di avvio, dovranno garantire le regole di erogazione delle risorse, i criteri di valutazione dei

[371] Pubblicata in (GU n. 362), del 30/dicembre/1987. "La Legge quadro n. 845 del 1978, nell'ambito della più ampia potestà legislativa nel campo della programmazione, attuazione e finanziamento di tutte le attività di formazione professionale, previde l'affiancamento legislativo e amministrativo della formazione iniziale e della formazione continua. Il Comma 9 recita: A decorrere dall'anno 2001 e' stabilita al 20 per cento la quota del gettito complessivo da destinare ai Fondi a valere sul terzo delle risorse derivanti dal contributo integrativo di cui all'Articolo 25 della Legge 21 dicembre 1978, n. 845. Tale quota e' stabilita al 30 per cento per il 2002 e al 50 per cento per il 2003. Si applicano le disposizioni di cui alla Legge 21 marzo 1958, n. 259".

[372] Si veda, *Articolo 118 della legge 19.12.2000, n. 388. Istituzione e attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Modalità di adesione,* in Internet, URL:
< http://www.inps.it/circolariZip/Circolare%20numero%2071%20del%202-4-2003.pdf>, 01/09/04.
"Comma 12. Gli importi previsti per gli anni 1999 e 2000 dall'Articolo 66, Comma 2, della Legge 17 maggio 1999, n. 144, sono: a) per il 75 per cento assegnati al Fondo di cui all'Articolo 9, Comma 5, del Decreto Legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 luglio 1993, n. 236, per finanziare, in via prioritaria, i Piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le parti sociali; b) per il restante 25 per cento accantonati per essere destinati ai Fondi, a seguito della loro istituzione, secondo criteri di ripartizione determinati con decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, in base alla consistenza numerica degli aderenti ai settori interessati dai singoli Fondi e degli aderenti a ciascuno di essi".

[373] Ibidem, op. cit. "Articolo 118, Comma 6. Ciascun Fondo e' istituito, sulla base di Accordi interconfederali stipulati dalle Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, alternativamente: a) come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'Articolo 36 del Codice Civile; b) come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'Articolo 12 del Codice Civile, concessa con un Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale"

[374] Si veda l'Articolo 118 al Comma 7. "I Fondi, previo accordo tra le Parti, si possono articolare regionalmente o territorialmente".

[375] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 64-67.

progetti, la promozione di azioni di sistema, a partire dalle priorità annuali e pluriennali, il collegamento tra gli obbiettivi dei Piani formativi e le analisi dei fabbisogni professionali e formativi, il Monitoraggio quantitativo e qualitativo delle attività, la formazione dei rappresentanti e delle Parti sociali e degli operatori coinvolti nei Fondi stessi [376]. In generale nelle Assemblee dei Fondi è opportuno che siano coinvolti dirigenti del sindacato, così pure nei Consigli di Amministrazione, dove, salvo l'incompatibilità, prevista per ora solo dalla CGIL, tra il ruolo di membro di segreterie e componente dei CDA dei Fondi, è opportuno che, nella fase di avvio, vengano impegnati nei CDA dirigenti dell'organizzazione con un ruolo politico, lavorando perché in un secondo tempo sia possibile coinvolgere nei CDA esperti indicati dal sindacato. Rispetto alle figure necessarie, in particolare il Direttore di ciascun Fondo, i Valutatori, i Gestori delle risorse, è opportuno individuare preventivamente i profili professionali, allargare ad un pubblico anche esterno alle Parti sociali l'offerta e garantire la massima trasparenza nelle scelte. Leggi, Accordi e Statuti prevedono che l'intesa tra le Parti sociali costituisca un criteri indispensabile per la presentazione e l'attuazione dei progetti, quindi, un progetto non sottoscritto dalle suddette non potrà essere finanziato. Per quanto riguarda la parte sindacale, prevedere la sigla da parte di tutte le organizzazioni sindacali, e che, qualora non siano presenti una o più organizzazioni sindacali nell'ambito di un impresa che presenta un progetto, debba essere prevista la presenza delle altre organizzazioni attraverso il livello di rappresentanza provinciale. Si tratta di un criterio che può appesantire le procedure, ma che sul piano pratico politico può evitare contestazioni che potrebbero bloccare l'attività dei Fondi. I progetti saranno realizzati, come già previsto, da strutture interne all'impresa, in un numero molto ristretto di casi, ma soprattutto da soggetti esterni (anche imprese formatrici), che devono in ogni caso essere accreditati dalle rispettive Regioni per sviluppare interventi nel campo della formazione continua. Spetterà ai Fondi costruire dei meccanismi più trasparenti e aperti possibile, in modo che ogni progetto possa essere realizzato da chi ha le migliori competenze per attuarlo. In questo spirito è opportuno il coinvolgimento, oltre agli Enti di formazione, delle Università, degli Enti di ricerca, di tutti i Soggetti accreditati dalle rispettive Regioni, che in un territorio dato possano lavorare per uno sviluppo di qualità della formazione continua. Infine, è opportuna, la sinergia tra diverse strutture del sindacato: la Confederazione nelle sue diverse articolazioni nazionali e regionali (per la CGIL i Dipartimenti del mercato del lavoro, la Federazione formazione e ricerca, i dipartimenti che seguono i diversi comparti di settore) e le Categorie nazionali e regionali, senza delle quali non sarà proprio possibile realizzare i piani settoriali indispensabili per rendere proficua l'attività dei Fondi.

I Fondi quindi sono costituiti sulla base di Accordi Interconfederali stipulati dalle Organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nelle due forme alternative previste dalle lettere a) e b) del Comma 6 dell'Articolo 118, e cioè: come Soggetto Giuridico di

[376] Si veda, *Articolo 118 della Legge 19.12.2000, n. 388. Istituzione e attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Modalità di adesione,* op. cit.

natura associativa ai sensi dell'Articolo 36, ovvero come soggetto dotato di Personalità giuridica, concessa con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai sensi degli Articoli 1 e 9 del Regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 [377].

L'attivazione dei Fondi è subordinata al rilascio di apposita autorizzazione da parte del Ministero del Lavoro, previa verifica della sussistenza e conformità ai requisiti previsti dalla norma.

Anche l'attività di vigilanza ed il monitoraggio sulla gestione dei Fondi sono demandati al medesimo Dicastero il quale, in caso di irregolarità o di inadempimenti, può disporne la sospensione dell'operatività o il commissariamento [378].

Premesso che la competenza delle politiche formative è delle Parti sociali e che quindi non va demandata ai Fondi che sono uno strumento gestionale delle risorse ad esse assegnate per la formazione continua, è comunque necessario avviare un percorso di indirizzo, accompagnamento e sostegno delle articolazioni stesse. Tale percorso riguarda le Regioni per quanto attiene: un forte raccordo tra l'offerta formativa dei Fondi e la programmazione regionale della formazione (FSE, Legge 53/2000, Legge 236/93); individuazione dei diversi ambiti di intervento e dei *target* di utenti, lavoratori atipici ecc., la certificazione delle competenze acquisite nell'ambito dei percorsi formativi; (attivazione del tavolo di confronto per definire le regole sulla base del Documento sul sistema nazionale di *standard* e certificazione delle competenze elaborato da Regioni e Parti Sociali nel maggio 2003). Su tali materie viene individuata come sede di confronto con i Fondi la Commissione regionale di Concertazione, sia per individuare e concordare strategie e priorità di intervento sull'insieme delle politiche della formazione continua, sia per monitorare i risultati al fine di successive programmazioni. Fermo restando la confederalità dei Fondi in questione, CGIL CISL UIL ritengono che il ruolo delle Categorie è centrale in quanto il sistema di formazione continua che si vuole costruire è basato sulla contrattazione. La contrattazione della formazione richiede conoscenze e competenze specifiche (definizione delle priorità, degli obiettivi e dei contenuti, criteri di accesso dei lavoratori, modalità ed orario di svolgimento, ricadute sull'inquadramento e sulla retribuzione, monitoraggio e valutazione dell'esperienza svolta) richiede un forte impegno alle Categorie in termini di diffusione dell'informazione e formazione delle RSU e delle Strutture territoriali ad ogni livello [379]. Pertanto la costituzione delle articolazioni regionali sarà accompagnata da percorsi unitari di formazione sindacale che dovranno interessare tutti i livelli organizzativi. Specifici momenti di formazione inoltre dovranno essere promossi per i rappresentanti nominati nelle articolazioni regionali, anche al fine di creare un coordinamento stabile e continuo con i propri referenti.

---

[377] Si veda in Internet, URL: < http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/leggi/legge%20388.doc>, 27/08/04.

[378] Si veda in Internet Si veda, *Articolo 118 della legge 19.12.2000, n. 388. Istituzione e attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Modalità di adesione,* op. cit.

[379] Ibidem, op. cit.

Accordi, Statuti e Regolamenti fissano i criteri per il finanziamento delle attività, la ripartizione delle risorse, l' articolazione periferica dei Fondi, il loro funzionamento operativo.
II finanziamento delle attività di formazione spetta al Fondo interprofessionale nazionale. Sue sono anche le responsabilità amministrative e giuridiche connesse. I Piani formativi dovranno essere esaminati, selezionati, "validati" e finanziati a livello centrale dagli Organi statutari a ciò demandati [380].
La legge consente ai Fondi di darsi strutture decentrate cui affidare compiti di promozione e selezione delle attività formative. Consente inoltre di provvedere a una ripartizione delle risorse tale da salvaguardare le finalità strategiche dei Fondi stessi, legate alla loro dimensione nazionale, e da venire incontro a esigenze particolari del territorio in cui sono dislocate le imprese e dei settori produttivi cui appartengono.
I datori di lavoro che aderiscono al fondo effettuano, entro il trenta giungo di ogni anno, il versamento del contributo all'INPS, che provvede a trasferirlo ogni due mesi al Fondo indicato dall'impresa.
La legge infatti stabilisce: che la raccolta venga fatta dall'INPS; che l'impresa comunichi all'INPS l'iscrizione al Fondo; che l'INPS versi le somme riscosse al Fondo.
Le norme esecutive dovranno precisare meglio le modalità. Le imprese che non aderiscono al Fondo hanno l'obbligo di continuare a versare all'INPS, secondo le modalità vigenti prima dell'entrata in vigore della nuova Legge.

4.2 -Struttura.

I Fondi hanno una struttura che potrei definire duale, in quanto oltre alla loro struttura interna, operativa, ne segue una articolata territorialmente, articolazioni regionali. Per quanto riguarda i Fondi come soggetti giuridici abbiamo gli Organi dei Fondi che ora vado a descrivere.
Organi dei Fondi sono:

- l'Assemblea dei Soci;
- il Consiglio di Amministrazione;
- Presidente e il Vice Presidente
- il Collegio dei Revisori dei Conti/ Collegio dei Sindaci

"L'Assemblea è composta in maniera paritetica da un numero di membri che varia da Statuto a Statuto, di numero pari, metà nominati delle associazioni che hanno firmato l'Accordo interconfederale sul Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua nelle imprese e l'atto costitutivo e l'altra metà nominati delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. L'Assemblea nomina al suo interno il Presidente del

[380] Si veda in Internet Si veda, *Articolo 118 della legge 19.12.2000, n. 388. Istituzione e attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Modalità di adesione,* op. cit.

Fondo e il Vicepresidente del Fondo che sono anche Presidente del Consiglio di Amministrazione del Fondo e Vice Presidente del Consiglio di Amministrazione del Fondo.

Il Presidente del Consiglio di Amministrazione del Fondo è nominato su designazione delle Associazioni che hanno firmato l'Accordo interconfederale sul Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua e l'Atto costitutivo. Spettano all'Assemblea i seguenti compiti: nominare il Consiglio di Amministrazione, e in taluni casi di Presidente e il Vice Presidente; deliberare in ordine all'eventuale compenso di Amministratori e Sindaci; approvare i bilanci preventivi e consuntivi; decidere le linee strategiche delle attività, approvazione e modifica dei poteri delegati al Presidente e al Vice Presidente, Approvazione delle graduatorie di assegnazioni dei finanziamenti, approvare gli i regolamenti interni del Fondo su proposta del Consiglio di Amministrazione, sentite le parti firmatarie, da inviare al Ministero del Lavoro per la verifica di conformità di cui al Comma 2 dell'Articolo118 della Legge 388/2000; deliberare le iniziative per l'attuazione degli scopi dello Statuto, ecc.

La gran parte delle delibere assembleari richiede la maggioranza qualificata, la maggioranza dei due terzi è necessaria.

Il Presidente e il Vice Presidente del Consiglio di Amministrazione del Fondo sono nominati su designazione delle organizzazioni datoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori (Assemblea) che hanno firmato l'Accordo interconfederale sul Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua nelle imprese e l'atto costitutivo necessario perché le Sedute siano valide. Spetta al Presidente del Fondo: rappresentare il Fondo di fronte a terzi e stare in giudizio; promuovere le convocazioni ordinarie e straordinarie dell'assemblea e del Consiglio di Amministrazione; presiedere le riunioni del Consiglio di Amministrazione; sovrintendere all'applicazione del presente Statuto; dare esecuzione alle deliberazioni degli organi statutari; svolgere gli altri compiti ad esso demandati dal presente statuto o che gli siano affidati dall'Assemblea o dal Consiglio di Amministrazione. Il Vice Presidente coadiuva il Presidente nell'espletamento delle sue funzioni e lo sostituisce in caso di assenza

Il Consiglio di Amministrazione è anch'esso composto in maniera paritetica e delibera il più delle volte a maggioranza qualificata. Svolge i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione. In particolare ha il compito di: predisporre i criteri minimi *standard* per la presentazione dei progetti; vigilare sul funzionamento delle iniziative promosse dal Fondo; predisporre il modello organizzativo del Fondo necessario al conseguimento degli obiettivi; approvare e rigettare i finanziamenti dei progetti di formazione; predisporre i regolamenti interni al Fondo; definire i criteri e le modalità di costituzione e di funzionamento di quanto previsto dalle articolazione regioni dei Fondi; nominare, su indicazione delle Parti, il Gruppo tecnico con specifiche competenze in materia di formazione; regolare il rapporto di lavoro con il personale del "Fondo" in ogni sua fase ed aspetto, e regolarne il trattamento economico nell'ambito dei bilanci preventivi approvati dall'Assemblea; predisporre i regolamenti interni del "Fondo" e sottoporli all'approvazione dell'Assemblea.

Tutti i Fondi avranno una Struttura operativa che farà capo a un Direttore e un Gruppo tecnico cui è affidato l'esame definitivo dei Piani formativi ai fini dell'accesso ai finanziamenti. I criteri di ammissibilità e convalida, nonché i tempi e i modi di finanziamento, saranno stabiliti dagli organismi assembleari e consiliari dei singoli Fondi.

I Gruppi Tecnici regionali avranno compiti analoghi a quello centrale.

Particolare significato riveste la figura del Direttore che avrà le responsabilità operative più rilevanti. In linea di massima, il Direttore ha la responsabilità operativa di tutta la struttura del Fondo e risponde al Consiglio di Amministrazione e, per esso, al Presidente e al Vice Presidente; attiva e mantiene i rapporti con l'INPS per la canalizzazione delle risorse relative allo 0,30% del Monte salari, predispone e sottopone al Consiglio di Amministrazione per l'approvazione la modulistica per la presentazione dei progetti; istruisce i progetti di formazione e li sottopone al Consiglio di Amministrazione; si avvale della struttura composta da personale del Fondo e di collaborazioni esterne; ha la responsabilità della gestione delle risorse del Fondo, sulla base delle indicazioni e degli indirizzi approvati dal Consiglio di Amministrazione; predispone il bilancio preventivo e consuntivo del Fondo da sottoporre al Consiglio di Amministrazione; predispone periodicamente, e lo presenta al Consiglio di Amministrazione, un rapporto tecnico-economico che evidenzi le attività svolte.

Nel dettaglio, il Gruppo Tecnico nazionale si occuperà di: verificare la conformità di criteri definiti dei singoli progetti presentati dalle articolazioni regionali; esamina e progetta i piani formativi con caratteristiche nazionali da finanziare con le risorse a disposizione del Fondo Nazionale; surroga le attività dei Gruppi Tecnici regionali per conto delle articolazioni che non si sono dotate di tale strumento" [381].

Gli Accordi dei Fondi indicano priorità e obiettivi cui riferire i Piani formativi: sperimentazione di modelli formativi di riqualificazione mirati ai lavoratori a rischio di esclusione dal mercato del lavoro; formazione volta a favorire le pari opportunità, a valorizzare il lavoro femminile; a diffondere le azioni positive; programmi di formazione professionale continua in tema di sicurezza del lavoro, di tutela della salute e dell'ambiente; interventi di qualità nella formazione e riqualificazione professionale continua; azioni individuali di formazione continua dei lavoratori; attività di qualificazione e riqualificazione per figure professionali di specifico interesse per singoli comparti, settori, distretti produttivi. Il Collegio dei Revisori dei Conti è composto da tre membri effettivi: uno designato dalle Associazioni datoriali e uno dalle Organizzazioni sindacali di cui all'Articolo l; il terzo, con funzione di Presidente, è nominato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I componenti del Collegio dei Revisori dei Conti devono essere iscritti all'Albo dei Revisori contabili.

Le predette organizzazioni designano inoltre due Revisori dei Conti supplenti, uno per parte, destinati a sostituire i Revisori effettivi eventualmente assenti per cause di forza maggiore.

[381] Ibidem, op. cit.

I Revisori di designazione datoriale e sindacale, sia effettivi che supplenti, sono nominati dall'Assemblea con la maggioranza dei due terzi dei propri membri, durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati più volte. I Revisori dei Conti esercitano le attribuzioni ed hanno i doveri di cui agli Articoli *2403, 2404* e *2407* del Codice Civile. Le funzioni vengono esercitate anche nei confronti dell'attività svolta dai Comitati di comparto. Essi devono riferire all'Assemblea le eventuali irregolarità riscontrate durante l'esercizio delle loro funzioni. Il Collegio dei Revisori dei Conti previsto per il Fondo del terziario, esamina i bilanci consuntivi per controllare la corrispondenza delle relative voci alle scritture dei registri contabili.
Il Collegio si riunisce ordinariamente una volta a trimestre ed ogni qual volta il Presidente del Collegio stesso lo ritenga opportuno ovvero quando uno dei Revisori ne faccia richiesta.
La convocazione è effettuata dal Presidente del Collegio con avviso scritto. In caso, di urgenza. il termine per la convocazione può essere ridotto e la convocazione stessa può avvenire anche telegraficamente o con qualsiasi altro mezzo.
Gli avvisi devono contenere l'indicazione del luogo, giorno ed ora della riunione e gli argomenti da trattare. Il Collegio dei Sindaci, previsto negli altri Fondi, è composto da tre Membri effettivi così designati: uno dalla Parte datoriale e uno dalle organizzazioni sindacali firmatarie, e uno, con funzioni di Presidente, nominato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con compiti analoghi a quelli del Collegio dei Revisori [382] ".
Per quanto riguarda l'articolazione territoriale, oltre alle terminazioni territoriali, che come vedremo sono specifiche per ogni Fondo (bilaterali o di comparto ecc.), in base al settore cui è chiamato a finanziare le attività, secondo gli interventi richiesti, esistono anche le categorie di settore aderenti, con i rispettivi contratti.
Fondimpresa (Confindustria, CGIL-CISL-UIL) [383] è potenzialmente il fondo più consistente, potendo riferirsi a circa il 44 per cento dei lavoratori delle imprese che versano lo 0,30% del Monte salari all' INPS. I Contratti nazionali sottoscritti da organizzazioni aderenti a Confindustria e a CGIL-CISL-UIL sono i seguenti [384] (secondo i dati del 2002 di Confindustria) : "Metalmeccanici: con l'industria metalmeccanica e della istallazione degli impianti e l'industria orafo-argentiera; Chimici: industria chimica-farmaceutica, industria gomma-plastica, industria ceramica e dei materiali refrattari, industria del petrolio-energia, industria del vetro, industria della concia, industria delle lampade e cinescopi, attività minerarie, industria della coibentazione termo-acustica; Edili: con l'industria edile, industria legno-arredamento-boschiva-forestali, industria dei lapidei, industria dei laterizi e manufatti in cemento, industria del cemento-calce-

[382] Si vedano gli Statuti dei Fondi, materiali in Internet, URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/formazione_continua.htm>, 02/08/04

[383] Si veda (GU n. 299), del 21/dicembre/2002.

[384] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 35-38.

gesso e malte; Tessili: industria tessile-abbigliamento, industria delle calzature, industria pellettiera, industria dell'occhialeria, industria del giocattolo, industria degli articoli per scrittura-spazzole-pennelli, industria degli ombrelli e ombrelloni, retifici meccanici da pesca, lavanderie industriali; Alimentaristi: industria alimentare, industria olearia e margarineria, sottoprodotti macellazione; Poligrafici:industria grafico-editoriale, industria della carta e cartotecnici, fotolaboratori conto terzi, industria videofonografica; Turismo: catene alberghiere, industria turistica, industria termale; *Gas*, metano, acqua, elettricità: settore *gas*-acqua, settore elettrico; Trasporti e logistica: trasporto terrestre con attività ferroviarie, autoferrotranviari, autotrasporto merci per conto terzi, società concessionarie di autostrade e trafori, autonoleggio, magazzini generali e centri di distribuzione e intermodali, soccorso stradale, trasporti a fune; trasporto marittimo: area porti, naviglio maggiore, naviglio minore, rimorchiatori, crociere, aliscafi, comandanti e direttori di macchina. Inoltre, comunicazione e spettacolo: industria cineaudiovisiva, esercizi cinematografici, *troupes* cineaudiovisive, enti autonomi lirici, teatri stabili, esercizi teatrali; Servizi: agenzie recapito espressi, servizi igiene ambientale, servizi postali in appalto, servizi di pulizia e servizi integrati/ multi servizi, imprese di servizi alle imprese di trasporto, imprese di lavoro temporaneo; Telecomunicazioni: imprese esercenti servizi di telecomunicazione. I settori di attività delle aziende aderenti a Confindustria che applicano i contratti collettivi elencati, con i relativi dipendenti, sono riferiti ad un totale di 111.742 imprese e 4.242.479 dipendenti (dati luglio 2002). Le attività del fondo sono ben definite nell'Articolo 2 del Regolamento (dello stesso Fondo): la promozione e il finanziamento dei piani formativi aziendali, territoriali e settoriali, cui si affiancheranno quelli individuali previsti dall'Articolo 48 della Legge n. 289/2002 [385]; il finanziamento di attività di studi e ricerche utili per l'innovazione delle competenze in determinati settori coinvolti da innovazioni tecnologiche; funzioni di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e verifica per lo sviluppo della formazione continua sull'intero territorio nazionale; il finanziamento di piani di formazione continua in materia di igiene e sicurezza" . Già da queste indicazioni si può osservare che Fondimpresa intende misurarsi non solo con i Piani formativi, ma anche con l'individuazione di un impianto strategico, realizzato tramite appositi studi e ricerche (vedi il progetto "Laboratorio bilaterale"), che consenta un'aderenza più coerente con le tendenze del mercato e dei fabbisogni formativi. In questo quadro, secondo la CGIL, sarà utile approfondire alcune tematiche trasversali (ad es. le pari opportunità, anche riguardo ai lavoratori con più di quarantacinque anni, più a rischio di espulsione dal lavoro nel nostro paese e riguardo ai lavoratori immigrati). Particolarmente rilevante inoltre è il ruolo che Fondimpresa intende ricoprire rispetto al finanziamento di Piani di formazione continua in materia di igiene e sicurezza, che potranno essere sia specifici che inseriti in una logica modulare con attività formative su altre tematiche [386]. Fondimpresa inoltre assumerà i compiti in

[385] Pubblicata in (S. O. n 240/l su GU n. 305), del 31/dicembre/2002. Si veda l'Articolo 48 riguardo alle modificazioni apportate all'Articolo 118 della Legge 388/2000.

[386] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , p. 39,40.

materia di formazione igiene e sicurezza del lavoro previsti dagli accordi interconfederali del 20/01/93 e del 22/6/95 [387]. Per questi ultimi compiti lo Statuto di Fondimpresa prevede che non possano essere utilizzate le risorse provenienti dallo 0,30% del Monte salari, si evince quindi un particolare impegno nel delineare i punti chiave di una politica di sicurezza sul lavoro del nostro paese, individuando strategie per il reperimento di risorse aggiuntive, prevedendo anche un Programma di attività specifico su questo tema, supportato da specifiche competenze, rispetto alle quali il Comitato di indirizzo salute e sicurezza del lavoro, previsto dallo Statuto, deve assumere un ruolo di supporto e stimolo verso l'assemblea e il CDA del Fondo [388]. Fondimpresa infatti, oltre agli organi previsti da tutti i Fondi (Assemblee, CDA, Vice-presidente, Collegio dei sindaci), prevede la costituzione di due Comitati d'indirizzo, uno per la formazione e uno per l'igiene e sicurezza sul lavoro, con il compito di proporre al CDA le linee strategiche delle attività formative annuali, l'individuazione delle risorse aggiuntive, nel caso di salute e sicurezza, e le articolazioni territoriali del Fondo. Fondimpresa considera suoi terminali regionali gli Organismi bilaterali Confindustria-CGIL-CISL-UIL, nati in base all'Accordo del gennaio del 1993, che dovranno uniformare i loro Statuti e Regolamenti a quelli del Fondo. Saranno quindi gli OBR a promuovere la realizzazione dei Piani formativi nel loro territorio, a verificarne la coerenza con i requisiti di ammissibilità stabiliti dal CDA, a valutare i progetti, tramite un'apposita struttura tecnica (come quella dei Laboratori bilaterali), a monitorarli anche attraverso apposite visite a campione, a presentare al CDA un bilancio preventivo annuale, per le attività formative e per le spese di funzionamento e per un bilancio consuntivo [389]. Il Fondo per la formazione continua nelle piccole e medie imprese nasce dall'Accordo siglato da CONFAPI, CGIL-CISL-UIL. Questo fondo nasce sottoforma di libera associazione senza fini di lucro da un Accordo costitutivo di CONFAI, in rappresentanza delle piccole e medie imprese industriali e le confederazioni dei sindacati CGIL-CISL-UIL, il 12 luglio 2002 [390]. L'impegno di questi soggetti nel campo della formazione risale al 1993 quando le Parti firmarono un primo Accordo in materia seguito nel 1995 con un Accordo interconfederale e da un terzo per la creazione dell'Ente bilaterale nazionale per la formazione e l'ambiente, ENFEA (il progetto "Arca di Noé " sperimentale e nazionale per la formazione di 2000 apprendisti nella piccola e media industria privata, è stato varato, sotto l'egida del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nel quadro dell'Obiettivo prioritario che sta alla base dell'Articolo 196/97 per l'occupazione che disciplina il campo dell'applicazione della riforma dell'istituto dell'apprendistato già dettata dal "Patto per il Lavoro" del settembre del 1996). Sebbene la formazione continua sia stata solo sporadicamente oggetto della contrattazione di categoria e del confronto degli Enti

[387] Costituzione di un Organismo Paritetico Nazionale, promozione di Organismi paritetici territoriali, definizione e linee guida e di posizioni comuni in materia di igiene e sicurezza, promozione e coordinamento degli interventi formativi ecc.

[388] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , p. 41,42.

[389] Ibidem.

[390] Si veda, in Internet, URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/default_efondint.php>, 19/01/2005.

locali, l'impegno delle Parti sociali in questo ambito è stato confermato dalla diffusa sperimentazione del nuovo apprendistato e dalla decisione di fare decollare l'analisi dei fabbisogni formativi distintivi dell'universo delle piccole e medie imprese. Ultima in ordine di tempo è arrivata la costituzione del Fondo per la formazione continua. Con la formalizzazione dello Statuto del Regolamento il modello generale di funzionamento del Fondo è stato definito nelle sue linee fondamentali, mentre rimangono più incerte le linee di demarcazione e interazione organizzative legate ai servizi offerti e alla gestione delle risorse, come ad esempio le relazioni tra struttura nazionale del Fondo e sue articolazioni regionali in quanto basato su un modello organizzativo decentrato che deve definire con precisione quali saranno le modalità di promozione, la valutazione e il controllo, quali saranno i tempi, la modulistica ecc. per il trasferimento delle somme dovute per gli interventi di formazione. Altri aspetti problematici riguardano il personale ovvero i criteri di scelta, i profili professionali e le tipologie di rapporto [391]. Nei documenti di costituzione del Fondo le Parti sociali hanno espresso l'intenzione di voler sviluppare le politiche formative attraverso il metodo della negoziazione e con l'obbiettivo di finalizzare Piani formativi aziendali, territoriali, settoriali, regionali, interregionali e nazionali, in coerenza con la programmazione regionale e, in accordo con la politica comunitaria e nazionale orientata allo sviluppo della formazione continua; in considerazione del fatto che le Parti sociali possano svolgere un ruolo importante nell'ambito della formazione continua; in considerazione della specificità e della rilevanza delle PMI nel sistema economico italiano; in considerazione della necessità di valorizzare i lavoratori nel corso della vita e dell'importanza del loro aggiornamento in relazione all'introduzione di nuove tecnologie e di nuovi metodi di produzione. Un dato utile che aiuta a rilevare contenuti e priorità dei programmi di formazione per gli utenti del Fondo, è la sua suddivisione per settore dei dipendenti delle imprese aderenti alla Confai. "Per un totale di lavoratori di 1.175.88 [392] la fanno da padrone le imprese del settore Metalmeccanico e installazioni con 631.024, Legno-sughero-mobili-arredamento con 70.106, il settore Tessile e abbigliamento (occhiali, giocattoli,, penne, spazzole, pennelli) con 63.950, i Trasporti con 67.468, le ditte del settore Edile con 51.207, il Chimico-plastica-gomma con 65.356 dipendenti delle imprese iscritte. Mentre hanno quote del tutto irrisorie settori come il Cemento-calce-gesso con 752, le Lavanderie con 2.125 e settori come i Manufatti-laterizi o Pelli e cuoio che contano non più di 4000-5000 dipendenti delle imprese iscritte. Per costoro il metodo dell'addestramento per osservazione è diventato ormai insostenibile per almeno due fattori, ovvero per la difficoltà attuale di trovare figure professionali adeguate allo sviluppo dimensionale e tecnologico dell'impresa e la necessità improrogabile di imparare a codificare il sapere aziendale derivato dall'esperienza di lavoro, in *standard* tramandabili da generazione a generazione e facilmente veicolabili nella rete della competizione globale. La rilevanza di piccole e medie imprese e una relativa scarsità di

[391] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , p. 45.

[392] Ibidem, pp. 45-47.

quelle di dimensioni grandi e un fattore determinante nel sistema produttivo italiano, sia per la forza competitiva che esprime, sia per le dimensioni complessive in termini di fatturato, addetti e valore aggiunto. Stiamo riferendoci ad un universo di quasi tre milioni e mezzo di aziende per lo più al di sotto dei nove dipendenti che comprende tutti i servizi e settori produttivi, in prevalenza, aziende manifatturiere (circa 553 mila)". Come mostra il primo Rapporto dell'indagine nazionale sui fabbisogni formativi (vedi paragrafo sui fabbisogni formativi) delle piccole e medie imprese la maggior parte degli imprenditori che le rappresentano non appartengono alla raffinata classe dei *manager*, né dispone di scuole particolari in cui apprendere il proprio mestiere. La dimensione aziendale, la frammentazione territoriale e il gravoso ritardo nella diffusione di una cultura della formazione (vedi premessa) sono elementi che non hanno contribuito, ma bensì frenato la costituzione di un sistema adeguato ai fabbisogni professionali delle PMI. Tuttavia per decenni le piccole e medie imprese sono state in grado di aggiornare più velocemente della grande impresa la professionalità e l'organizzazione del lavoro alla pressione della competizione internazionale [393]. Per la platea dei lavoratori potenziali utenti del Fondo le unioni nazionali di categoria della Confai e le federazioni sindacali di categoria CGIL-CISL-UIL hanno sottoscritto i seguenti 20 Contratti collettivi nazionali: "industria chimica, farmaceutica, articoli dattilografici, materiali elettrici e isolanti, candele e lumini, oli e margarina, detergenza, coibenti, concia; industria delle materie plastiche, gomma, cavi elettrici e affini, *linoleum*, materie plastiche rinforzate e vetroresina; industria alimentare (produzione e trasformazione di alimenti destinati all'uomo o alla specie animale); industria del legno, del sughero, del mobile e dell'arredamento e per le industrie boschive e forestali; industrie del settore tessile e abbigliamento; industrie del settore tessile calzaturiero; industrie del settore manifatturiero dei pellami, del cuoio e loro rispettivi succedanei; industrie del settore occhiali; industrie del settore giocattoli; industrie del settore penne, spazzole e pennelli; aziende esercenti l'attività di lavanderia industriale; industrie edili ed affini, costruzioni idrauliche, movimenti di terra, cave di prestito, costruzioni stradali, ponti e viadotti, costruzioni sotterranee, di linee e condotti, produzione e distribuzione di calcestruzzo preconfezionato e opere marittime fluviali e lagunari; industrie di escavazione e lavorazione dei materiali lapidei; industrie di laterizi e manufatti in cemento; industrie di cemento, fibrocemento, calce e gesso; aziende della comunicazione, dell'informatica e dei servizi innovativi; imprese di pulizia e servizi integrativi, multiservizi; imprese di trasporto, spedizione e logistica [394] ". Le principali attività dell'Ente bilaterale, Confai, dal momento della sua costituzione è stato quello di realizzare l'analisi dei fabbisogni formativi, i cui risultati definitivi forniranno alle Parti sociali nel Fondo, ma anche alle istituzioni regionali, gli elementi per impostare una specifica politica formativa adeguata, in grado anche di porsi obbiettivi strategici e di rilevanza nazionale. Nell'impostare l'analisi i committenti hanno prestato particolare attenzione alla questione della trasmissione delle competenze professionali, riassumibile in due quesiti chiave: come si

[393] Ibidem, p. 50.

[394] Ibidem, pp. 47,48

formalizzano le conoscenze che non si apprendono attraverso la formazione teorica? E ancora, come si misurano i fabbisogni di formazione in una dimensione d'impresa in cui la flessibilità organizzativa si sostiene sulla polivalenza delle competenze e delle funzioni? Dai risultati del primo Rapporto d'indagine si possono già evidenziare tre macro tendenze [395]. La prima è determinata dal mondo esterno, mercati ed evoluzione tecnologica, e riguarda il bisogno di innovazione del sapere. Sempre citando, il fattore chiave di competitività dell'impresa di piccole e medie dimensioni risulta essere la qualità, del prodotto e del servizio al cliente. Essa genera il bisogno, rilevato trasversalmente in tutti i settori, di specializzazione delle tradizionali figure professionali. L'altra tendenza di cui il Fondo dovrà tenere di conto è l'importanza della comunicazione del sapere tra le diverse aree professionali che è endogena, creata all'interno del processo *on the job*, necessario per apprendere le competenze tacite. Infine l'ultima necessità è relativa alla riproduzione del sapere, l'impresa deve imparare a codificare il sapere artigiano se intende far fronte al ricambio generazionale e progettare la formazione del personale necessario alla sua crescita dimensionale. Leggendo lo Statuto e il Regolamento, si nota come le Parti sociali hanno impostato la gestione del Fondo sulla base di una stretta collaborazione tra realtà regionali, Articolazioni regionali e la Direzione nazionale del Fondo, Assemblea, Consiglio di amministrazione, Collegio dei revisori dei conti. Infatti a livello nazionale è descritto, nello Statuto e nel Regolamento, come il luogo delle responsabilità giuridiche e amministrative e dell'impostazione della programmazione della formazione, mentre alle articolazioni regionali sono affidati i compiti di informare le imprese sulle procedure, di valutare le domande di finanziamento, di coordinarsi con le istituzioni che pianificano le attività formative a livello locale (è evidente che le Parti sociali nell'impostare il funzionamento del Fondo hanno optato il decentramento di rilevanti attività a livello regionale). Senza dubbio è stata importante la convinzione dell'importanza del contesto territoriale per la PMI, della sua capacità di adeguarsi all'urto della competizione globale traendo forza dal tessuto produttivo in cui è celata in termini di reti locali, di competenze distintive, di insediamenti altamente specializzati quali sono i distretti. L'altro fattore non trascurabile è la struttura altamente federalista di Confai, centro del suo universo associativo è infatti la presenza capillare in tutto il Paese delle associazioni provinciali (API), circa un centinaio, coordinate da sedici Federazioni regionali (Abruzzo, Basilicata, Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, Molise, Sardegna, Marche, Umbria, Lazio, Toscana, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Liguria).

Sebbene lo Statuto e il Regolamento abbiano per grandi linee già specificato i compiti degli organismi costitutivi, l'Assemblea, il Consiglio di Amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti, e la struttura organizzativa del Fondo come dicevamo sopra, ci sono ancora alcune questioni da specificare. Ulteriori approfondimenti dovranno essere dedicati ai profili professionali delle principali figure, dal direttore, ai responsabili della valutazione ecc. La composizione del Fondo è paritetica tra le organizzazioni dei

[395] Ibidem, pp. 50-54.

sindacati e gli imprenditori salvo il Collegio dei Revisori dei conti, il cui Presidente è nominato, per garantire il più alto grado di trasparenza, direttamente dal Ministero del Lavoro. In particolare il Presidente, di Parte datoriale e il Vice-presidente, di Parte sindacale, sono nominati dall'assemblea e ricoprono le medesime cariche sia nel Consiglio di Amministrazione che nell'assemblea, Questa poi ha competenza su tutte le decisioni più significative riguardanti la gestione delle risorse, sul personale e la programmazione delle attività di formazione, infatti spetta a questo organismo l'approvazione dei bilanci consuntivi e preventivi nonché decidere quali siano i contenuti sui quali dovranno insistere i Piani formativi.

I Fondi del terziario. "Dei 9.426.437 dipendenti cui si rivolgono, 2.748.693 (29,1 per cento) sono di FOR.TE e FON.TER. Le architetture dei due Fondi sono paragonabili in quanto al primo hanno dato vita quattro centrali datoriali (Confcommercio, ABI, ANIA, CONFETRA), mentre il secondo è emanazione di una singola centrale (Confesercenti). FOR.TE è complesso per molteplici ragioni: comprende organizzazioni che regolano i rapporti centro periferia in modo differente; prevede, oltre ai tradizionali organi sociali (assemblea, consiglio di amministrazione, presidente e vice presidente, collegio dei revisori dei conti), quattro comitati di comparto, per il Commercio-Turismo e Servizi, per il Credito-Finanziario, per il comparto Assicurativo ed infine per Logistica-Spedizioni-Trasporto; agisce in ambiti in cui esiste già una rete di Enti bilaterali (dati luglio 2002). Da ciò deriva la necessità di mettere a punto l'organizzazione dell'intero sistema facendo particolarmente attenzione a garantire i raccordi, la direzione di marcia, i punti di equilibrio all'interno del Fondo. Anche FON.TER, oltre ai tradizionali Organi sociali, prevede al suo interno dei comparti (commercio e turismo). Data l'articolazione di Confesercenti, questo Fondo si radica fortemente sul territorio e quindi assumerà particolare importanza il rapporto centro-periferia, opportunamente coadiuvato dagli Enti bilaterali già esistenti. E' prevedibile che questi due Fondi del terziario manifestino elementi di contendibilità sia interni che esterni, interni in quanto un comparto di FOR.TE, quello relativo al commercio, turismo e servizi, ha lo stesso ambito di riferimento di FON.TER che organizza imprese del medesimo ramo di attività. Probabilmente la stessa storia associativa di Confcommercio e Confesercenti indirizzerà le linee entro cui si manifesterà tale competizione [396] ". Un caso di competenza interna ed esterna è rappresentato dal turismo, le imprese del settore infatti potranno essere associate a Confindustria, Confcommercio e Confesercenti. Appare quindi di tutta evidenza la necessità di giocare questi elementi di competitività in termini di sfide qualitative.

Il Fondo Artigianato Formazione, riconosciuto e autorizzato con Decreto del Ministero del Lavoro del 31/10/2001 [397], è lo strumento bilaterale per la formazione continua come previsto dall'Articolo 118 della

[396] Ibidem, p. 55-57.

[397] Cfr. , nota 390.

Legge 388/2000 [398] e in applicazione degli accordi stipulati tra Confederazioni Artigiane (Confartigianato; Confederazione Nazionale Artigianato della PMI (CNA); Confederazione Autonoma Sindacati Artigiani (Casartigiani); Confederazione delle Libere Associazioni Artigiane Italiane (CLAAI); e CGIL-CISL-UIL). Gli Organi del Fondo sono gli stessi visti negli altri. A livello regionale si articola come previsto dalla normativa in materia. Le Parti sociali regionali individueranno i componenti delle rispettive articolazioni dandone tempestiva comunicazione al Consiglio di Amministrazione del Fondo nazionale. Per la valutazione dei progetti di formazione le articolazioni si avvarranno di un Gruppo tecnico che li valuterà sulla base dei criteri stabiliti integrati da specificità locali.

FON-COOP è un altro Fondo interprofessionale, spesso indicato con il nome di fondo della cooperazione, nato dall'Accordo interconfederale del sei giugno del 2001 siglato da: Associazione Generale Cooperative Italiane (AGCI); Confederazione Cooperative Italiane (CCI); Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (LEGACOOP); CGIL-CISL-UIL[399]. Il Fondo, anche in base alle esperienze realizzate dalla costituzione dell' Ente bilaterale COOPFORM, avvenuta il nel 1995, rispondendo all'obbiettivo comune delle Parti di concertare le politiche formative per le imprese cooperative, intende favorire lo sviluppo di competenze più consone alle esigenze delle aziende cooperative con un sistema di formazione che adegui la professionalità dei soci-lavoratori e dei lavoratori dipendenti alle nuove tecnologie introdotte nelle aziende e alle strategie organizzative finalizzate alla qualità dei prodotti e dei servizi. Le imprese cooperative sono presenti in tutti i settori economici e si avvalgono di una lunga tradizione di relazioni industriali collaborative che vede, attualmente, una quindicina di Contratti collettivi di lavoro vigenti. I settori dove la presenza è maggiormente consolidata ed estesa sono : << quelli della grande distribuzione alimentare, dell'*agrobusiness* (produzione e trasformazione agroalimentare*),* dell'edilizia come settore storico, dei servizi alle persone (cooperative sociali). All'interno di questo sistema ci sono anche settori che non versano lo 0,30% del Monte salari e che, almeno per ora, non sono interessati dagli interventi del Fondo. Tutte le sei organizzazioni che hanno costituito FON-COOP siglano i seguenti CCNL (dati luglio 2002) : per i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli; per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agrario; per dipendenti da aziende cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e zootecnici e lavorazione di prodotti alimentari; per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati multi-servizi; per i lavoratori delle cooperative di produzione e lavoro dell'edilizia e attività affini; agli addetti delle aziende cooperative metalmeccaniche; ai dipendenti delle imprese della distribuzione cooperativa; per i lavoratori/trici delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo; autotrasporto, spedizioni, merci e logistica; dipendenti di istituti di vigilanza privata; per il personale non imbarcato da

[398] Cfr. , nota 54.

[399] Pubblicata in (GU n. 120), del 24/maggio/2002.

imprese cooperative esercenti attività di pesca marittima, attività di marecoltura, acquicoltura e vallicoltura. La Confederazione cooperative italiane e i sindacati, anche per il tramite delle loro organizzazioni di categoria, hanno siglato i seguenti Accordi : CCNL per i quadri direttivi, impiegati e ausiliari delle banche di credito cooperativo, casse rurali e artigiane; per il personale direttivo delle banche di credito cooperativo, casse rurali e artigiane; Accordo economico collettivo per la disciplina dei rapporti di agenzia e rappresentanza commerciale nei settori industriali e della cooperazione; accordo economico per la disciplina del rapporto di agenzia e rappresentanza commerciale del settore commercio. L'associazione generale cooperative italiane e la Lega nazionale cooperative e mutue e i sindacati anche per il tramite delle loro organizzazioni di categoria, hanno siglato i seguenti Accordi: CCNL per il personale amministrativo e produttivo Agenzie di assicurazione in gestione libera aderenti all'Associazione nazionale agenzie societarie UNIPOOL e alla LEGACOOP. L'associazione generale cooperative italiane in fine ha siglato il CCNL per la dirigenza del credito cooperativo. I lavoratori dipendenti delle imprese associate a Associazione generale cooperative italiane, Confederazione cooperative italiane e Lega nazionale cooperative e mutue tenute al versamento dello 0,30% del M.S., aggregati per settore, possono essere approssimativamente riassumibili in: agroalimentare; pesca; servizi, trasporto e turismo; attività manifatturiere e costruzioni; attività socio-assistenziale; commercio e distribuzione; attività di credito e assicurazione per un totale di circa mezzo milione di soggetti. Le differenze tipologiche generali delle imprese per cui, nel movimento cooperativo, generalmente si distinguono in: imprese cooperative di lavoro, dove c'è identificazione fra socio cooperatore e lavoratore (agricoltura, edilizia, servizi); le imprese cooperative di utenza (es. la cooperazione di consumo); le cooperative di supporto (esempio di trasformazione agro-alimentare). Nelle ultime due cooperative, di utenza e supporto, i dipendenti sono normali dipendenti [400] >>. Le Parti che hanno costituito FON-COOP ribadiscono la volontà di continuare ad avvalersi dell'Ente bilaterale nazionale COOP-FORM e di quelli regionali e delle attività di formazione e ricerca da esso realizzate, per concertare e indirizzare le attività. Dallo Statuto si evince che, in merito ai progetti di tipo nazionale o di sistema di solidarietà cooperativa, è richiesto il parere preventivo dell'Ente bilaterale, così come per il piano annuale delle attività del Fondo. Mentre agli Enti bilaterali regionali, anche se la cosa non è esplicita, sembra essere affidata un'attività di promozione del Fondo, della certificazione della bilateralità ed indicazioni sul piano territoriale delle priorità. Gli Organi che regolano le modalità di funzionamento sono: l'Assemblea, il presidente e vicepresidente, e il Consiglio di Amministrazione, i quali sono Organi paritetici fra le Associazioni cooperative e le organizzazioni sindacali che hanno firmato l'Accordo interconfederale e l'Atto costitutivo (come per gli altri). Inoltre per

[400] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 69-73.

il funzionamento e la realizzazione delle attività il Fondo si avvarrà di: un Direttore generale; un Gruppo consultivo di monitoraggio (GCM); di un Gruppo tecnico di assistenza e valutazione (GTAV) [401]" .

Forma.Temp, il Fondo per la formazione dei lavoratori temporanei non nasce dallo 0,30% del Monte salari, ha diversa origine, il lavoro interinale è stato introdotto in Italia nel 1997 ed ha avuto il suo maggiore sviluppo nel 2001-2002. "Molti lavoratori hanno accettato questa tipologia di lavoro che, seppur temporanea, mantiene nel contratto nazionale, tutti i diritti, coinvolgendo circa il 25% di utenza circa ogni anno. FORMA.. TEMP è stato istituito e autorizzato all'esercizio delle attività di formazione con Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 18 dicembre 2000 e nasce sottoforma di libera associazione senza fini di lucro con atto costitutivo tra le associazioni di rappresentanza delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo e CONFINTERIM e AILT, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, NIDIL-CGIL, ALAI-CISL, CPO-UIL e le Confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL[402]. Il Ministero del Lavoro esercita sul Fondo un ruolo di potere e vigilanza, tale progetto nasce attraverso l'applicazione di due ambiti, quello legislativo (Legge 196/97 sul lavoro temporaneo) e quello contrattuale (Accordo quadro sulle politiche formative). Per quanto riguarda gli organismi, ovvero la struttura del Fondo, oltre alle figure comuni agli altri, abbiamo il Nucleo dei valutatori [403]. I compiti e le funzioni degli organismi sono regolate dallo Statuto e dal Regolamento. In collaborazione con EBITEMP (ente bilaterale per il lavoro temporaneo) è stato costituito un Centro studi, costituito da circa dieci persone laureate ed esperte di formazione, che si occuperà di monitorare le attività.

FONDIR, è stato costituito a seguito dell'accordo nazionale firmato da: Confederazione Generale Italiana del Commercio, del Turismo, dei Servizi e della PMI (CONFCOMMERCIO); Associazione Bancaria italiana (ABI); Associazione Nazionale fra le imprese Assicuratrici (ANIA); Confederazione Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra); Federazione Nazionale dirigenti e quadri del commercio, trasporti, turismo, servizi e terziario avanzato (Fendac); Federazione nazionale personale area direttiva del credito (Federdirigenticredito); Federazione Nazionale Sindacati Autonomi Personale del Credito, Finanza e Assicurazioni (SINFUB); Federazione Italiana Dirigenti Imprese Assicuratrici (FIDIA). Il Fondo, è stato autorizzato dal Ministero del Lavoro con decreto del sei marzo 2003 [404].

Fondirigenti è stato costituito a seguito dell'accordo firmato da : Federazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria); Federazione Nazionale Dirigenti Aziende Industriali (Federmanager). Autorizzazione Ministeriale del sei marzo 2003 [405].

---

[401] Ibidem, pp. 73-75.

[402] Si veda (GU n. 18), del 23/gennaio/2001.

[403] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 109-111.

[404] Si veda in Internet, URL: <http://www.fondir.it/ >, 03/03/2005.

[405] Si veda in Internet, URL: <http://www.fondirigenti.it/ >, 03/03/05.

Il Fondo Dirigenti PMI, è stato costituito a seguito dell'accordo firmato da: Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria (CONFAPI); Federazione Nazionale Dirigenti Aziende Industriali (Federmanager). Il via del Ministero risale al dieci giugno del 2003 [406].

Il FondoProfessioni è stato firmato a seguito dell'accordo firmato da: Confederazione Sindacale Italiana delle Libere Professioni (CONSILP, Confprofessioni); Confederazione Sindacati Nazionali Libere Professioni Tecniche (Confedertecnica); Confederazione Italiana Professionisti e Artisti (CIPA); CGIL-CISL-UIL. Il Decreto Ministeriale è del sette novembre del 2003 [407].

[406] Si veda in Internet, URL: <http://www.fondodirigentipmi.it/ >, 03/03/05.

[407] Si veda in Internet, URL: <http:// www.fondoprofessioni.it/ >, 03/03/05.

I Fondi già costituiti ed autorizzati si rivolgono ai seguenti settori:

Fondi	Settori interessati
FORMA.TEMP Confinterim; Ailt; Nidil-Cgil; Alai-Cisl;Cpo-uil; Cgil,Cisl,Uil	Fondo per i lavoratori temporanei. D.M del 23 gennaio 2001.
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE Confartigianato; CNA; Casartigiani; CLAAI; Cgil-Cisl-Uil	Fondo per i lavoratori delle imprese artigiane. D.M del 31 ottobre 2001.
FONCOOP Agci; CCI; Legacoop; Cgil-Cisl-Uil	Fondo per i lavoratori delle imprese cooperative D.M del 10 maggio del 2002.
FOR. TE Confcommercio; ABI; ANIA; Confetta; Cgil-Cisl-Uil	Fondo del commercio, del turismo, dei servizi, del credito, delle assicurazioni e dei trasporti. D.M del 31 ottobre 2002.
FONDIMPRESA Confindustria; Cgil-Cisl-Uil	Fondo per i lavoratori delle imprese industriali. D.M del 28 novembre 2002.
FONDO FORMAZIONE PMI Confai; Cgil-Cisl-Uil	Fondo per i lavoratori delle piccole e medie imprese industriali. D.M de 21 gennaio 2003.
FON.TER Confesercenti; Cgil-Cisl-Uil	Fondo per i lavoratori delle imprese del settore terziario: comparti turismo e distribuzione-servizi. D.M del 24 febbraio 2003.
FONDIRIGENTI Confindustria; Federmanager	Fondo per i dirigenti industriali. D.M del 6 marzo 2003.
FON.DIR Confcommercio; ABI; ANIA; Confetta; Fendac; Federdirigenticredito; Sinfub; Fidia	Fondo per i dirigenti del terziario. D.M del 6 marzo 2003.
FONDO DIRIGENTI PMI Confai; Federmanager	Fondo per i dirigenti della piccola e media impresa. D.M del 10 giugno 2003.
FONDO PROFESSIONI Consilp, Confprofessioni; Cofedertecnica; Cipa; Cgil-Cisl-Uil	Fondo per la formazione delle libere professioni. D.M del 7 novembre 2003.

4.3- Procedure.

Le procedure per l'esame e il finanziamento, che sarà prerogativa degli Organi statutari dei Fondi fissare nei particolari, dovranno in ogni caso essere ispirate a criteri di semplificazione, tempestività, certezza delle regole, equità di trattamento, rispetto della qualità degli interventi e delle priorità formative condivise.

Alcuni orientamenti comuni possono essere individuati: i progetti devono essere presentati con le modalità deliberate dal Consiglio di amministrazione; devono indicare la struttura formativa incaricata dell'intervento e questa, a sua volta, dovrà essere accreditata presso la Regione di riferimento, per ogni intervento formativo deve essere indicato da parte del proponente un responsabile della formazione che al termine dell'attività finanziata dovrà presentare relazione scritta; i soggetti presentatori dei piani formativi settoriali e territoriali devono indicare le imprese beneficiarie degli interventi e i tempi previsti, all'inizio effettivo delle attività formative o comunque al momento della richiesta della prima erogazione del finanziamento. "Ogni Piano formativo dovrà contenere indicazioni sulle caratteristiche delle imprese e dei lavoratori coinvolti; i progetti ammissibili, ma non finanziati per mancanza di fondi, vengono riconfermati per l'esame immediatamente successivo se richiesto dai soggetti proponenti; non sono ammessi alla selezione per il finanziamento: i progetti presentati da imprese non in regola con i versamenti previsti al Comma 3 e 4 dell'Articolo 118, Legge n. 388 del 23/12/2000 [408]; verificati la completezza della documentazione, il rispetto delle procedure e la conformità agli indirizzi del Fondo, entro un numero di giorni, i progetti sono sottoposti dal Direttore al CDA che autorizza, previa comunicazione, l'intervento formativo; i progetti si intendono autorizzati se entro una certa data l'impresa non riceva, tramite le articolazioni territoriali o in via diretta dal centro, notizia dal diniego del finanziamento; le attività formative devono avviarsi entro un numero definito di giorni dalla notifica dell'ammissione al finanziamento ai soggetti promotori e concludersi entro tempi certi dalla data di comunicazione dell'avvio delle attività; i finanziamenti previsti possono essere dati in fasi successive, all'avvio e a consuntivo, rispettando in ogni caso le esigenze primarie della attività formative (evitando perciò ritardi, disguidi, contenziosi procedurali, ecc. tipici della formazione professionale a finanziamento pubblico); devono essere stabilite attività di controllo, ispezione e rendicontazione [409] ".

Quindi i Fondi serviranno a finanziare Piani formativi aziendali, settoriali, territoriali nonché eventuali iniziative propedeutiche direttamente connesse a tali piani concordate tra le Parti, citando: " è necessario quindi che ogni Fondo definisca le Azioni propedeutiche all'avvio delle approvazioni dei progetti, a partire dal piano delle priorità annuali o meglio pluriennali, da articolare ulteriormente a livello regionale, che tenga conto di tutte le analisi dei fabbisogni già realizzate da Regioni, Enti locali, dalle Parti sociali, dalle Camere di commercio, dalle Università, dagli Enti di ricerca ecc. e le utilizzi come bussola rispetto ai Piani formativi, promuovendo ricerche ulteriori per i comparti, settori, figure professionali non ancora

[408] Cfr. , nota 54.

[409] Circolare n. 71 del 2 aprile 2003, in Internet, URL:
< http://www.inps.it/circolariZip/Circolare%20numero%2071%20del%202-4-2003.pdf > integrata dal Messaggio n.61 del 19/maggio/2003, 29/08/04. "Comma 3. I datori di lavoro che aderiscono ai fondi effettuano il versamento del contributo integrativo di cui al Comma 1 all'INPS, che provvede bimestralmente a trasferirlo al Fondo indicato dal datore di lavoro. Comma 4. Nei confronti del contributo versato ai sensi del Comma 3, trovano applicazione le disposizioni di cui al quarto comma dell'Articolo 25 della citata Legge n. 845 del 1978, e successive modificazioni".

sufficientemente indagati; approfondisca le tematiche prevalenti di intervento dei Fondi, sia quelle trasversali (ad esempio salute, sicurezza, pari opportunità, lavoro degli immigrati e degli *over* quarantacinque anni) che quelle settoriali; definisca i criteri di valutazione dei progetti, che dovranno essere valutati dalle articolazioni regionali dei Fondi; definisca le procedure di funzionamento del Fondo, comprese le modalità di approvazione dei progetti; definisca il modello organizzativo del Fondo almeno per le prime annualità, che necessariamente assumeranno un ruolo sperimentale. La legge affida alle Parti sociali nazionali il compito di istituirli, per lavoratori e dirigenti, che possono costituire Fondi a se stanti o apposite sezioni all'interno di quelli già costituiti dei lavoratori [410]". La CGIL a riguardo, a sostenuto da sempre, l'utilità che il numero dei Fondi fosse limitato, in modo che l'impatto sulla formazione continua sia più incisivo. Questa linea si scontra con la frastagliata realtà imprenditoriale presente in Italia e con l'illusione anche sindacale che un Fondo pur piccolo ma gestito da un solo settore, possa ottenere risultati migliori o più controllabili. Fino ad oggi è stato trovato un equilibrio tra queste due tendenze che ha portato alla costituzione di dieci Fondi (anche se come osservato quello per l'agricoltura non è avviato per mancanza di adesioni da parte delle aziende che non hanno versato lo 0,30% del Monte salari). In base alle proporzioni indicate dal numero di aziende ed adesioni, saranno assegnati i centottantasei miliardi di lire e una quota di centosessanta miliardi di vecchie successivamente, dal primo Gennaio del 2004 inoltre vengono erogate ai Fondi le quote dello 0,30% del M.S.che ogni impresa verserà al Fondo prescelto, il 30 giugno costituisce la data limite per le adesioni e le eventuali disdette, che saranno attivate dall'anno successivo. Il versamento è volontario (chi non versa la quota, continuerà senza alcuna certezza, che sia destinato alla formazione continua, ad assegnare lo 0,30 per la formazione continua all'INPS) e può riferirsi anche a un Fondo diverso da quello costituito dall'associazione imprenditoriale di cui l'impresa è associata [411]. Queste regole costituiranno una fase permanente di concorrenza tra i diversi Fondi, nel corso del quale le organizzazioni sindacali, pur partecipando alla fase di proselitismo, mantengano un equilibrio tra i Fondi stessi. La Legge 289/2002 all'Articolo 48 [412] prevede che le risorse dei Fondi possono coprire il cento per cento dei costi di ciascun Piano formativo. Naturalmente i singoli Fondi possono prendere orientamenti diversi, alcuni lo hanno già fatto negli Statuti, ad esempio Fondimpresa prevede che le

[410] Si veda la Circolare 36 del 18/novembre/2003, in Internet, URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/circolari/Circ.%2036%20del%2018_11_2003%20FI.doc >, 20/08/04.

[411] Si veda la Circolare n. 60 del 6/aprile/2004, in Internet, URL: < http://www. efondinterprofessionali.it/ sezioni/circolari/Circolare%20numero%2060%20del%206-4-2004%20INPS.pdf >, 19/08/04.

[412] Pubblicata in (SO 240 GU 305) del 31/dicembre/2002. All'Articolo 48-Lettera *f)* il Comma 12 e' sostituito dal seguente:
"*12*. Gli importi previsti per gli anni 1999 e 2000 dall'Articolo 66, Comma 2, della Legge 17 maggio 1999, n. 144, sono:
a) per il 75 per cento assegnati al Fondo di cui al citato Articolo 25 della Legge n. 845 del 1978, per finanziare, in via prioritaria, i Piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le Parti sociali;
b) per il restante 25 per cento accantonati per essere destinati ai Fondi, a seguito della loro istituzione. Con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono determinati i termini ed i criteri di attribuzione delle risorse di cui al presente Comma ed al Comma 10".

aziende possano richiedere un finanziamento per i Piani formativi nel limite massimo del settanta per cento del contributo annuale versato, sempre che il valore del progetto superi almeno del cinquanta per cento la quota di cui si chiede il finanziamento. Inoltre, va tenuto presente che qualora uno dei Fondi assuma dei criteri che prevedano una parte obbligatoria di confinanziamento per un progetto, è opportuno garantire una percentuale di omogeneità di con finanziamento previsto almeno a livello regionale e, se possibile, tra tutti i Fondi, per evitare di introdurre un ulteriore elemento di concorrenza anche a livello territoriale [413].

Le fasi che hanno sottolineato la nascita e lo sviluppo di FORMA.TEMP e che hanno impegnato il Consiglio di Amministrazione nell'interlocuzioni con le Parti sociali nel realizzare l'implementazione organizzativa possono rappresentare un buon esempio per quanto riguarda le procedure e lo sviluppo dei Fondi, possono essere altresì sintetizzate. "Prima fase: analisi dello Statuto e del Regolamento, e degli Accordi sottoscritti dalle Parti sociali sulla missione del Fondo; Analisi dei compiti del Consiglio di Amministrazione nell'interlocuzione con le Parti sociali e con le istituzioni (Ministero del Lavoro, INPS); avvio della prima fase transitoria su due delle tipologie formative previste dall'Accordo quadro sottoscritto dalle Parti sociali; Preparazione del *Vademecum*; l'insieme di regole, procedure, modulistica con cui si accede al finanziamento e che regola la "rendicontazione" delle spese; Selezione dell'esperto di informatica che ha messo a punto l'intero sistema informatizzato. Seconda fase: data la complessità del Regolamento dovuta alla particolare specificità del lavoro temporaneo, l'individuazione del modello organizzativo, dei processi di "ingegnerizzazione" delle procedure delle risorse umane da impegnare nel Fondo è stata affidata ad una società di analisi organizzativa, con particolare attenzione ai compiti e alle competenze. Terza fase: analisi dei risultati dello studio e individuazione del profilo e delle competenze dei Valutatori e del Direttore generale; insediamento dei Valutatori e del Direttore generale, la cui selezione è stata affidata ad una Società esperta nella selezione del personale; allargamento della struttura organizzativa con il Responsabile dell'amministrazione (attenzione alle competenze) e degli addetti agli uffici di segreteria; asta pubblica per la scelta dell'Istituto bancario cui affidare la gestione delle risorse del Fondo. Quarta fase: avvio della fase a regime per tutte le tipologie formative; rivisitazione del *vademecum* alla luce dell'esperienza della fase transitoria e di quella a regime; costituzione del Centro studi; delibera sulle attività permanenti di monitoraggio e controllo; realizzazione di un seminario pubblico per la presentazione del Fondo e delle sue attività [414] ".

[413] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*. Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , p. 26.

[414] Ibidem, pp. 122,123.

Le norme definite dalla Circolare n. 36 del 18 novembre 2003 [415] intendono definire: 1) le modalità per l'elaborazione e la presentazione dei Piani Operativi di Attività dei Fondi; 2) le categorie di attività e le tipologie delle spese ammissibili: 3) le procedure per la liquidazione delle risorse e la rendicontazione delle spese; 4) il sistema dei controlli sulla gestione dei Fondi ; 5) le attività di monitoraggio. I Piani Operativi di Attività previsti dall'Articolo 3 del Decreto Direttoriale n. 148 del 24 giugno 2003 [416] debbono contenere i seguenti elementi: "gli obiettivi generali e specifici che i Fondi intendono conseguire, debitamente quantificati in termini di imprese coinvolte e di lavoratori formati; le attività che i Fondi intendono realizzare per conseguire gli obiettivi, articolate secondo le diverse tipologie, informazione e pubblicità per la promozione delle opportunità offerte dai Fondi; assistenza tecnica ai soggetti responsabili dei progetti formativi; analisi della domanda e dei fabbisogni formativi; monitoraggio; raccolta, valutazione e selezione dei progetti; sistemi di controllo (sistema di controllo interno di gestione del singolo Fondo e sistema di controllo sui Piani formativi finanziati); un piano finanziario di durata biennale che distingua tra le spese di gestione, le spese per iniziative propedeutiche e connesse alla realizzazione dei Piani formativi e le spese dirette alla realizzazione dei Piani formativi; i criteri per l'individuazione dei soggetti che realizzano i Piani formativi; le modalità organizzative del Fondo, in particolare l'eventuale articolazione regionale o territoriale; le procedure interne per la presentazione, valutazione e finanziamento dei Piani formativi; il sistema per il controllo di gestione e dei Piani formativi [417] ". I Fondi Interprofessionali già autorizzati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla data di emanazione del Decreto Interministeriale del 23 aprile 2003 [418] devono predisporre e trasmettere i Piani Operativi di Attività, entro trenta giorni dalla pubblicazione della presente Circolare sulla Gazzetta Ufficiale, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, UCOFPL, nonché alle Regioni e Province Autonome affinché ne possano tener conto nell'ambito delle rispettive programmazioni. I Piani Operativi di Attività e il Piano finanziario relativo alle risorse oggetto della Circolare citata, hanno una durata biennale con specificazioni annuali. La normativa prevede tre tipologie onerali di spesa: "Spese di gestione, comprendono tutte le spese relative alla costituzione, all'organizzazione e alla gestione, sostenute dalle sedi nazionali e regionali e territoriali dei Fondi, nei limiti finanziari previsti dall'Articolo 3, Comma 2, del Decreto Interministeriale del 23 aprile 2003 (Tali attività si riferiscono alle Spese Ammissibili direttamente connesse all'attività di gestione dei Fondi, ivi comprese

[415] I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Criteri e modalità per la gestione delle risorse finanziarie di cui ai Commi 10 e 12 lettera B) dell'Articolo 118 della Legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Legge finanziaria 2001) e successive modificazioni. Le norme di tale Circolare si applicano alle risorse finanziarie di cui ai commi 10 e 12 lettera b) dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2001)" e successive modificazioni. Con la Circolare si intendono definire: 1) le modalità per l'elaborazione e la presentazione dei Piani Operativi di Attività dei Fondi; 2) le categorie di attività e le tipologie delle spese ammissibili: 3) le procedure per la liquidazione delle risorse e la rendicontazione delle spese; 4) il sistema dei controlli sulla gestione dei Fondi ; 5) le attività di monitoraggio. Pubblicato in (GU n. 5), del 08/gennaio/04.

[416] Si veda in Internet, URL: < http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/norme/DD%20148.doc>, 08/08/04.

[417] Ibidem, op. cit.

[418] Si veda in Internet, URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/norme/DI.FondiUff.Legislativo%20modificato.doc>, 08/08/04.

le spese di costituzione, e possono dare luogo, indicativamente, alle seguenti Spese Ammissibili: retribuzioni ed oneri del personale delle sedi nazionali e periferiche dei Fondi; apporti professionali esterni; viaggi e trasferte del personale interno ed esterno; attività svolte da soggetti terzi; spese di locazione, *leasing*, ammortamento e manutenzione immobili, spese condominiali e pulizie; acquisto, locazione, *leasing*, ammortamento delle attrezzature; materiale di consumo; assicurazioni; costruzione del sistema informatico, gestionale e contabile e dell'eventuale sito *web* del Fondo; illuminazione, forza motrice, condizionamento e riscaldamento; posta, telefono e collegamenti telematici; indennità per i membri degli Organi statutari; spese per iniziative propedeutiche connesse alla realizzazione dei Piani formativi: si riferiscono alle spese connesse a ulteriori attività di natura propedeutica svolte dalle sedi nazionali e regionali e territoriali dei Fondi ed in particolare, informazione e pubblicità per la promozione delle opportunità offerte dai Fondi; assistenza tecnica a vario titolo offerta ai soggetti responsabili dei progetti formativi; analisi della domanda e dei fabbisogni formativi; raccolta, valutazione e selezione dei progetti; predisposizione dei Sistemi di controllo; predisposizione dei Sistemi di Monitoraggio fisico, finanziario e procedurale. Spese dirette alla realizzazione dei Piani formativi: "si riferiscono alle attività finalizzate alla realizzazione dei Piani formativi, che possono essere svolte direttamente dalle aziende beneficiarie per i propri dipendenti; da organismi accreditati secondo le normative regionali; da soggetti individuati sulla base dei criteri a tale scopo definiti dai Fondi nell'ambito dei Piani Operativi di Attività; ed in particolare riguardo la progettazione degli interventi; preparazione ed elaborazione dei materiali didattici; personale docente; formazione (anche formazione a distanza); l'accompagnamento e il tutoraggio, l'attività seminariale e stageriale orientamento e selezione dei partecipanti; certificazione finale delle competenze; spese allievi; monitoraggio; funzionamento e gestione costruzione del sistema informativo per il monitoraggio delle attività; implementazione dell'eventuale sito *web* del Fondo per l'informazione, la raccolta delle proposte progettuali, la diffusione dei risultati delle iniziative; La liquidazione delle risorse finanziarie destinate ai Fondi avviene secondo quanto previsto dall'Articolo 3 del Decreto Direttoriale n. 148 del 24 giugno 2003 [419], ed in particolare: la prima erogazione, pari al venti per cento delle risorse finanziarie destinate ai Fondi, è liquidata su richiesta di ciascun Fondo interessato [420] ". Non potranno in alcun modo essere riconosciute le spese sostenute prima della data di costituzione dei Fondi riportata dai Decreti Ministeriali di Autorizzazione relativi a ciascun Fondo; inoltre, la richiesta relativa alla seconda erogazione, pari al quaranta per cento delle risorse (unitamente alla richiesta relativa alla prima erogazione, pari al venti per cento, qualora non ancora richiesta), deve avvenire contestualmente alla presentazione del Piano Operativo di Attività predisposto da ciascun Fondo in conformità a quanto previsto al punto Uno della Circolare; la terza erogazione, relativa al restante quaranta per cento delle risorse, è liquidata a seguito di una dichiarazione resa ai sensi e per gli effetti del DPR n. 445 del 28

[419] Si veda in Internet, URL: < http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/norme/DD%20148.doc>, 11/08/04.

[420] Ibidem, op. cit.

dicembre 2000 [421] dal Legale rappresentante del Fondo, concernente l'avvenuta spesa del settanta per cento delle anticipazioni già percepite e di un Rapporto di Esecuzione sulle attività realizzate. "Ai fini dell'ottenimento dell'ultima erogazione, il Fondo deve inoltre risultare in regola con l'invio semestrale dei dati di monitoraggio secondo quanto previsto dalla Circolare. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna a liquidare l'importo di ciascuna erogazione entro il trentesimo giorno lavorativo dalla presentazione delle richieste. I Fondi sono tenuti a presentare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali relazioni rendicontuali, elaborate sul modello predisposto dallo stesso Ministero, entro e non oltre il termine di ventisei mesi dalla data della prima erogazione. Qualora le risorse assegnate non risultino spese entro il termine di ventiquattro mesi dalla data della prima erogazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali provvede alla revoca delle stesse e richiede la restituzione delle somme eccedenti rispetto ai saldi spettanti entro quarantacinque giorni dalla data di scadenza dei termini. Tali risorse sono interamente ridistribuite a favore dei Fondi che hanno utilizzato correttamente e per intero le risorse assegnate. I pagamenti successivi alla prima erogazione debbono essere garantiti da apposite fideiussioni bancarie o assicurative da stipularsi in favore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, come previsto dall'Articolo3 [422] del Decreto Direttoriale n. 148 del 24 giugno 2003 [423]. Le predette fideiussioni sono svincolate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a conclusione degli adempimenti prescritti dagli Articoli 4 e 5 [424] del Decreto Interministeriale del 23 aprile 2003. A tale proposito il Ministero si impegna allo svolgimento delle verifiche amministrativo-contabili entro dodici mesi dal

[421] Pubblicato in (GU n. 42) del 20/febbraio/2001.

[422] Articolo 3 "La prima anticipazione, pari al 20% delle risorse stabilite ai precedenti Articoli 1 e 2, è liquidata su richiesta di ciascun Fondo interessato. La seconda anticipazione, pari al 40% delle risorse stabilite ai precedenti Articoli 1 e 2, è liquidata a seguito della presentazione di un Piano Operativo di Attività, relativo all'utilizzo delle risorse di cui ai precedenti articoli. Il Piano deve contenere i seguenti elementi: i) obiettivi generali e specifici che i Fondi intendono conseguire. Gli obiettivi devono essere quantificati; ii) attività che il Fondo intende realizzare per conseguire gli obiettivi; iii) Piano finanziario con ripartizione tra spese di gestione, spese propedeutiche e connesse alla realizzazione dei piani formativi, spese per la realizzazione dei piani formativi. Il Piano deve rispettare quanto previsto dall'Articolo 3, Comma 2, del Decreto Interministeriale 23/04/03; iv) procedure di attuazione. Il restante 40% è liquidato a seguito di una dichiarazione, resa ai sensi e per gli effetti del DPR n. 445 del 28 dicembre 2000 dal legale rappresentante del Fondo, concernente la spesa del 70% delle anticipazioni già percepite e di un Rapporto di esecuzione sulle attività realizzate. I pagamenti successivi alla prima anticipazione devono essere garantiti da apposite fideiussioni bancarie e assicurative, così come previsto dalla normativa vigente, da stipularsi in favore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Le predette fideiussioni sono svincolate, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a conclusione degli adempimenti prescritti dagli Articoli 4 e 5 del citato Decreto Interministeriale del 23/04/03".

[423] Pubblicato in (GU n. 5) del 8/gennaio/2004.

[424] Articolo 4 "I Fondi sono tenuti a presentare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali relazioni rendicontuali su modello predisposto dallo stesso Ministero, entro e non oltre il termine di 26 mesi dalla data di erogazione. Il controllo in ordine all'utilizzo di dette erogazioni è effettuato sulla base delle predette relazioni di cui al Comma 1, nonché delle risultanze di verifiche amministrativo-contabili che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può disporre presso i predetti Fondi. I Fondi sono altresì tenuti a presentare, con cadenza semestrale, i dati di monitoraggio fisico relativi ai piani formativi ed ai beneficiari delle iniziative realizzate secondo i modelli di monitoraggio predisposti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
Articolo 5 "Qualora le risorse già corrisposte risultino eccedenti rispetto ai saldi spettanti, i Fondi sono tenuti alla restituzione di dette eccedenze che sono versate al Ministero del Lavoro e Politiche Sociali."

termine previsto per la presentazione delle relazioni rendicontuali da parte dei Fondi (o, se successiva, entro dodici mesi dalla data effettiva di presentazione). Come previsto dal Comma 2 dell'Articolo 48 della Legge n. 289 del 27 dicembre 2002 [425], il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali "esercita la vigilanza sulla gestione dei Fondi e in caso di irregolarità e inadempimenti il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali può disporne la sospensione dell'attività o il commissariamento". Il sistema dei controlli è a tale scopo articolato su un duplice livello: "a) il controllo sui soggetti responsabili dei progetti formativi è posto a carico dei Fondi, i quali devono a tale scopo predisporre un proprio sistema interno di verifica e controllo sui Piani Formativi da essi finanziati, i cui contenuti e modalità di funzionamento devono risultare nel Piano Operativo di Attività; b) è invece a carico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'esercizio del controllo sull'utilizzo delle risorse erogate a favore dei Fondi, effettuato sulla base delle relazioni rendicontuali nonché delle risultanze delle verifiche amministrativo-contabili disposte presso i Fondi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I controlli a carico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di cui all'Articolo 4 del Decreto Interministeriale n. 148 del 23 aprile 2003, sono effettuati a cura dell'UCOFPL, direttamente o tramite le Direzioni Provinciali del lavoro, presso le sedi centrali dei Fondi, anche attraverso specifici *audit,* sempre nei limiti dei compiti di verifica procedurale spettanti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tali controlli hanno per oggetto: 1) la totalità delle spese per le attività di gestione, propedeutiche alla realizzazione dei Piani formativi e di monitoraggio, direttamente sostenute dai Fondi; 2) l'adeguatezza dei sistemi di gestione e controllo istituiti dai Fondi da realizzare, presso le loro sedi, attraverso la verifica delle procedure e lo svolgimento di un controllo a campione sulle spese ammissibili relative ai Piani e ai singoli progetti realizzati dai soggetti responsabili. Al fine di consentire al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di effettuare i controlli di sua pertinenza, i Fondi devono fornire, a domanda, tutti i dati riguardanti l'utilizzo delle risorse erogate secondo contenuti, formato e mezzi di trasmissione richiesti. Al fine di garantire un'adeguata conoscenza sull'attuazione degli interventi e dei risultati conseguiti, l'Articolo 48 della Legge n. 289/2002 (Legge finanziaria 2003) attribuisce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il compito di monitorare le attività finanziate. A tale scopo i Fondi sono tenuti ad inviare semestralmente (30 giugno e 31 dicembre) al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali i dati di monitoraggio secondo le indicazioni contenute nell'Allegato alla Circolare [426] ". In particolare, i Fondi già costituiti alla data di emanazione del Decreto Interministeriale del 23 aprile 2003 debbono effettuare il primo invio dei dati di monitoraggio al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali entro il 30 giugno 2004, garantendo la raccolta dei dati presso i loro aderenti, la loro elaborazione, coerentemente alle indicazioni ministeriali, e l'inoltro al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Secondo quanto previsto dall' Articolo 48 della Legge 289 del 27 Dicembre 2002 (Legge finanziaria 2003), "il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali provvede alla

[425] Cfr. , nota 412.
[426] Cfr. , nota 415.

costituzione dell'Osservatorio Nazionale della Formazione Continua, con il compito di: a) elaborare proposte di indirizzo, attraverso la predisposizione di Linee Guida; b) esprimere pareri e valutazioni in ordine alle attività svolte dai Fondi. In particolare, l'attività dell'Osservatorio si realizza attraverso: l'analisi dei dati di monitoraggio raccolti dai Fondi e inviati semestralmente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; l'analisi dei dati raccolti mediante un Sistema di Monitoraggio telematico e qualitativo predisposto dal Ministero e implementato con l'assistenza tecnica dei Fondi; l'analisi dei risultati di eventuali approfondimenti tematici e valutativi predisposti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Al fine di assicurare la maggiore omogeneità ed efficienza dei sistemi di monitoraggio predisposti a livello centrale e dai singoli Fondi, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali provvede, entro sessanta giorni dall'emanazione della suddetta Circolare, all'attivazione di un Comitato di Coordinamento delle attività di monitoraggio composto da un rappresentante di ciascun Fondo, oltre che dai rappresentanti e gli esperti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [427] ". In via generale l'attività di monitoraggio, assicurando una adeguata conoscenza circa le caratteristiche e lo stato di attuazione degli interventi, tende a favorire una migliore gestione ed efficacia delle politiche anche attraverso l'eventuale riprogrammazione degli interventi. Sempre citando:<< Con riferimento all'attività dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, il monitoraggio risponde in primo luogo alle esigenze di informazione e trasparenza circa i progressi compiuti nell'implementazione della politica nei confronti: dei diversi attori coinvolti, ossia il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Parti sociali, le Regioni e le Province Autonome, oltre che gli stessi Fondi, in un'ottica generale di trasparenza nell'utilizzo delle risorse; dell'Osservatorio Nazionale della Formazione Continua, di cui all'Articolo 48 della Legge 289 del 27 dicembre 2002 (Legge finanziaria 2003), chiamato a svolgere compiti di indirizzo e valutazione in ordine alle attività svolte dai Fondi; della più generale platea delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini italiani. Il sistema di monitoraggio ha dunque come obiettivo specifico quello di assicurare un flusso minimo di informazioni sullo stato di attuazione e la produzione di un sistema di indicatori fisici, finanziari e procedurali, utilizzabili in una logica di *benchmarking*, favorendo a tale scopo la diffusione di un modello minimo comune ed omogeneo tra tutti i Fondi. In questo modo sarà possibile da parte dei Fondi

[427] "L'attività di monitoraggio dei Fondi interprofessionali nazionali per la formazione continua istituiti con l'Articolo 118 della Legge 388/2000 (Legge finanziaria 2001) trova il suo fondamento: nell'Articolo 48, Comma 2, della Legge 289/2002 (Legge finanziaria 2003), che attribuisce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il compito di esercitare " il monitoraggio sulla gestione dei Fondi" ed "entro tre anni dall'entrata a regime dei Fondi" di effettuare "una valutazione dei risultati conseguiti dagli stessi"; nel Decreto di concerto con il Ministero dell'Economia del 29/04/2003, che all'Articolo 4 Comma 3 afferma che "I Fondi sono altresì tenuti a presentare, con cadenza semestrale, i dati di monitoraggio fisico relativi ai Piani formativi ed ai beneficiari delle iniziative realizzate secondo i modelli di monitoraggio predisposti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali"; nel Decreto Direttoriale 148/I/2003 del 24/06/2003, che all'Articolo 3 stabilisce che il Piano operativo di attività (POA), presentato da ciascun Fondo ai fini dell'erogazione della seconda anticipazione, deve contenere tra gli altri "obiettivi generali e specifici che i Fondi intendono conseguire. Gli obiettivi debbono essere quantificati".

verificare in itinere lo svolgimento delle proprie attività e i risultati raggiunti, anche alla luce degli obiettivi fissati nei POA; e da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'Osservatorio Nazionale della Formazione Continua, svolgere i propri compiti di monitoraggio e valutazione complessiva della politica di formazione continua gestita dai Fondi [428]. In questa ottica, il sistema di monitoraggio è configurato in modo tale da assicurare una adeguata informazione circa: l'impiego delle risorse finanziarie complessivamente utilizzate dai Fondi per le tre categorie principali di spesa (attività di gestione, attività propedeutiche e attività finalizzate alla realizzazione dei Piani formativi) e il loro grado di attuazione anche in termini temporali; le attività realizzate attraverso i Piani formativi finanziati dai Fondi, tenendo conto delle diverse tipologie di intervento, delle caratteristiche dell'attività realizzata e del soggetto attuatore; il numero e le caratteristiche dei destinatari della formazione, sia con riferimento alle imprese che ai lavoratori coinvolti, anche tenendo conto della loro articolazione tipologica, settoriale e territoriale. Il sistema di Monitoraggio è alimentato principalmente attraverso le informazioni prodotte: dall'INPS, che raccoglie le adesioni ai Fondi mediante le denunce contributive aziendali (modulo DM10/2) [429], in grado di fornire, oltre alle risorse disponibili, le informazioni relative alla platea potenziale dei beneficiari (in termini di imprese e lavoratori) secondo le indicazioni previste da uno specifico protocollo di intesa in via di perfezionamento; dai Fondi nazionali e le loro articolazioni a livello regionale e territoriale, che forniscono informazioni circa la quantificazione degli obiettivi attraverso la presentazione dei POA, nonché le informazioni di natura finanziaria relative alle risorse, spese e rendicontate, sia destinate al finanziamento dei Piani formativi, che utilizzate direttamente dai Fondi per attività propedeutiche e gestionali; dagli stessi soggetti attuatori che presentano ai Fondi i Piani formativi e che producono le informazioni di natura fisica e finanziaria relative ai Piani formativi finanziati. Per conseguire pienamente gli obiettivi preposti il Sistema di Monitoraggio è concepito su un duplice livello corrispondente alle due fasi successive previste per la sua realizzazione: nella prima fase il sistema prevede che i Fondi, come risvolto della propria attività di selezione e finanziamento dei Piani formativi, provvedano alla raccolta ed elaborazione di un *set* minimo di variabili da trasmettere al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con cadenza semestrale a partire dal giugno 2004; nella seconda fase il sistema di rilevazione, più approfondito e ottenuto attraverso il monitoraggio telematico compilato per singolo progetto direttamente dai soggetti attuatori, è invece organizzato con il contributo metodologico, operativo e finanziario dei Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e attuato attraverso l'assistenza tecnica dei Fondi ai soggetti attuatori. In questa sede, si provvede alla definizione delle principali caratteristiche del sistema di monitoraggio previsto per la prima fase, rinviando a una progettazione specifica la definizione

[428] La rilevazione di variabili omogenee consente peraltro la comparabilità con altri strumenti che interessano la stessa platea di utenza (ad esempio l'Asse D1 del FSE, l'Articolo 6 della Legge 53/00, la Legge 236/93), nonché con altre analisi e indagini realizzate a livello nazionale ed europeo (*EXCELSIOR, EUROSTAT-CVTS*).

[429] Si vedano le Circolari n. 191 del 30/10/01 e la Circolare 32 del 17/02/04 relativa all'Articolo 44, Comma 9, della Legge 24/11/03, n. 326, conversione del Decreto Legislativo n. 269 del 30/09/03, materiali in Internet, URL: <http://www.inps.it/circolariZip/Circolare%20numero%2032%20del%2017-2-2004.pdf>, 04/08/04.

delle caratteristiche, modalità e tempi previsti per il sistema di monitoraggio telematico. L'attività di monitoraggio prevista nella prima fase prevede l'organizzazione presso i singoli Fondi di un sistema per la raccolta di un *set* minimo di informazioni e la loro elaborazione a livello aggregato. Si tenga presente che a tale scopo il Sistema di Monitoraggio dovrà essere costruito all'interno di ciascun Fondo assumendo il progetto come unità minima di rilevazione, in quanto componente singola del Piano formativo, nonché prevedere la compilazione di una breve scheda per ciascuna impresa e lavoratore coinvolto. Tuttavia nella prima fase l'alimentazione da parte dei singoli Fondi del sistema centrale di monitoraggio presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, avverrà mediante la trasmissione delle sole variabili richieste. L'insieme delle variabili richieste, consentono la costruzione di un sistema articolato secondo tre tipologie di indicatori: "fisici, finanziari e procedurali: gli indicatori fisici consentono di monitorare l'*output* delle attività finanziate dai Fondi attraverso la rilevazione delle variabili relative: a) ai Piani formativi e ai progetti finanziati; b) alle imprese che hanno avuto accesso ai Fondi; c) ai lavoratori coinvolti nella formazione; gli indicatori finanziari consentono di monitorare i flussi di risorse finanziarie che interessano ciascun Fondo registrando: a) le risorse trasferite, ossia la dotazione di risorse finanziarie di ciascun Fondo erogate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'INPS; b) le risorse spese da ciascun Fondo (a livello nazionale e regionale nonché territoriale), distinte tra le risorse erogate ai soggetti attuatori per l'attuazione dei Piani e quelle spese dai Fondi per la realizzazione delle attività propedeutiche e di gestione; c) le risorse rendicontate, ovvero l'ammontare delle risorse presentate dai Fondi nelle relazioni rendicontuali per le tre tipologie di spesa (gestione, propedeutiche e realizzazione); gli indicatori procedurali tendono a Monitorare l'avanzamento della spesa nelle varie fasi che caratterizzano il processo di attuazione registrando i tempi di attuazione e calcolando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali. I progetti dovranno obbligatoriamente indicare i soggetti cui sarà affidata l'attività formativa da parte del proponente per la realizzazione dei progetti stessi. Qualora i soggetti proponenti per la realizzazione del progetto intendano avvalersi di strutture formative esterne, queste dovranno essere accreditate presso la Regione o rispondere ai criteri di accreditamento contenuti nel presente POA. I progetti dovranno essere concordati tra le Parti sociali a livello aziendale, territoriale o nazionale, che si potranno avvalere delle competenze espresse dagli Enti Bilaterali Regionali [430] >>.

4.4– Programmazione e pianificazione delle attività.

Con l'approvazione della Finanziaria 2001 si viene dunque a delineare un nuovo sistema di formazione continua "di interesse collettivo", gestito dalle Parti sociali con la "vigilanza" del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale che sostituirà gli interventi *ex* Legge 236/93 e rafforzerà l'impianto costruito sulla

[430] Cfr. , nota 415.

programmazione regionale cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo. Ma il problema non è quello dell'esistenza o meno dell'offerta formativa ma quello della sua qualità in relazione alla domanda di formazione professionale di aggiornamento professionale. Fondamentale quindi è il ruolo della formazione continua che deve diventare lo snodo essenziale dell'offerta formativa a sostegno dell'occupazione, per migliorare le competenze del lavoro ed il coinvolgimento dei lavoratori negli obiettivi aziendali. Azioni specifiche vanno indirizzate alla integrazione dell'attività di ricerca e innovazione effettuata dal sistema imprenditoriale nel Mezzogiorno con la ricerca pubblica. Occorrono Azioni dirette alla selezione e al rafforzamento delle eccellenze nella ricerca pubblica (con la creazione di centri di competenza a rete su tutto il territorio del Mezzogiorno); va potenziata la presenza di centri di servizio tecnologici (collegati con i sistemi produttivi locali) in grado di affiancare le imprese, soprattutto PMI, va infine, incrementata l'offerta di servizi reali per il trasferimento tecnologico. A proposito del sostegno alle PMI per progetti di investimento integrati con la formazione e l'innovazione, l'esperienza del "Pacchetto Integrato di Agevolazioni" (PIA) [431] che consente alle imprese, attraverso un'unica domanda, di ottenere agevolazioni per un programma organico e completo di interventi riferito sia ad attività di formazione, sia ad attività di ricerca ed innovazione tecnologica". In quest'ottica le prime attività dei Fondi Interprofessionali, citando Cugini, avranno le seguenti specificità: <<Progettazione esecutiva, progettazione di dettaglio della strumentazione, dei servizi e dei supporti organizzativi e logistici indicati nel Piano; Coordinamento delle attività di formulazione dei progetti (PISTE); Individuazione di tutti i possibili ambiti di integrazione e sinergia con gli altri Fondi. Informazione e promozione, promuovere: piano di comunicazione, campagna istituzionale rivolta ad imprese e lavoratori, *format* per informazioni specialistiche e di servizio per il sostegno alle attività di elaborazione, progettazione, implementazione, monitoraggio, valutazione e controllo dei piani formativi. Eventi per la sensibilizzazione e promozione delle adesioni ai Fondi da realizzare in collaborazione con le sue articolazioni territoriali. Per quanto riguarda l'assistenza tecnica : anche attraverso le sperimentazioni (PISTE) saranno elaborati strumenti e metodologie per l'analisi della domanda e per l'elaborazione dei fabbisogni, linee guida per la progettazione dei Piani formativi per il loro monitoraggio e valutazione. Sistema di controllo e monitoraggio: in funzione delle procedure che saranno adottate, verrà attivato un sistema di controllo e monitoraggio per dare trasparenza alla domanda espressa dalle imprese e dai lavoratori, consentire un controllo sull'andamento delle attività e dei relativi flussi finanziari in tempo reale, elaborare informazioni statistiche utili alle Parti sociali, alle istituzioni ed ai *media*. I Piani formativi: Piano per la formazione della Rete territoriale dei Fondi, con particolare attenzione al Mezzogiorno saranno effettuati intereventi di informazione e formazione su procedure, modalità di presentazione, strumentazione informatica sintesi a favorire il più vasto accesso ai medesimi, ognuno con le proprie peculiarità. Programmi di preminente interesse settoriale e territoriale (PISTE) che consentano di mettere a punto i meccanismi di governo del

[431] Si veda A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua,* op. cit.

sistema Fondi, che mirino all'integrazione tra interessi territoriali e settoriali, progettare e sperimentare supporti all'elaborazione di piani formativi, avviare e mettere a punto i sistemi di controllo di gestione e monitoraggio delle attività . Assi fondamentali di queste scelte dovrebbero essere : a livello nazionale (CDA e Assemblee dei Fondi) il cui compito sarà predisporre innanzitutto una strategia per i primi anni di attività del fondo, partendo della raccolta intelligente delle ricerche più recenti sulle prospettive occupazionali e di mercato dei comparti che costituiscono il fondo e utilizzando i lavori già realizzati sui fabbisogni professionali e formativi, a partire da quelli costruiti bilateralmente; promuovere alcuni progetti sperimentali di sistema, che potrebbero coinvolgere alcuni settori emblematici (sia in stato di crisi che fortemente innovativi) e alcuni temi trasversali che dovrebbero trovare spazio in tutti i progetti, alcuni dei quali costituiscono i punti più deboli del mercato del lavoro italiano : le pari opportunità; i lavoratori più a rischio, soprattutto quelli di oltre 45 anni di età; gli emigrati regolari; analizzare forme innovative di utilizzo dei progetti e domanda individuale, che, se accompagnate da efficaci modalità per far emergere la motivazione del lavoratore (bilanci di competenze ecc) potrebbero costituire un motore formidabile per allargare l'interesse del mondo del lavoro alla formazione continua. Definire delle metodologie e costruire dei moduli formativi nell'ambito di salute e sicurezza, in grado di collegare strettamente questo tema fondamentale all'interno di tutti i progetti possibili. Costruire con la necessaria gradualità il disegno organizzativo di ciascun Fondo, assegnando un ruolo forte alle articolazioni regionali e dotandolo di competenze adeguate, sia sul versante della formazione, che della valutazione e della gestione amministrative. A livello regionale attraverso le Articolazioni regionali dei fondi: individuare le competenze adeguate, che oltre a quelle di direzione politica e gestionale, devono prevedere esperti di formazione, di valutazione e di gestione amministrativa; raccogliere sistematicamente le ricerche presenti in ambito regionale su tendenze dei comparti e fabbisogni professionali e formativi, in modo da supportare costantemente i bisogni delle imprese, in particolare piccole e medie, e dei lavoratori. Individuare i primi progetti sperimentali da proporre ai Fondi. A livello politico è compito delle Parti sociali: pretendere dai Governi nazionali e soprattutto regionali un confronto permanente sulle strategie della formazione continua e sulle relative risorse (Fondo Sociale Europeo, Leggi nazionali e regionali), nell'ambito delle quali si devono orientare anche le attività dei Fondi. Potenziare il ruolo della formazione continua e del diritto alla formazione dentro la contrattazione, dalle piattaforme contrattuali nazionali alla negoziazione in impresa, e promuovere iniziative formative in direzione dei delegati, dei quadri sindacali e delle Parti sociali [432] >>. Per quanto riguarda FON. COOP si dovranno realizzare una serie di strumentazioni metodologiche e operative, ma soprattutto riorientare la rete formativa cooperativa da un modello basato sull'offerta ad uno basato sulla domanda, cambiando le logiche che sino ad ora sono state prevalenti. Il Piano ed i progetti dovranno trovare punti di integrazione, mettendo insieme *top down* e

[432] Indicazioni tratte dal Piano Operativo novembre 20003 di Fondimpresa, in A. Cugini, *Fondi interprofessionali per la formazione continua*, op. cit.

bottom up. Il Fondo dovrebbe, nel tempo, con il suo sviluppo operativo, favorire la realizzazione di: rilevazione e organizzazione del fabbisogno formativo con figure professionali dedicate; offrire servizi di formazione personalizzati *on the job* come consulenza direzionale, *mentoring, coaching, counselling;* ricerca per l'innovazione di metodologie e strumenti; valorizzazione del *no formal learning*; utilizzare e sviluppare i piani individuali di formazione; rafforzare il consenso bilaterale [433]. I numero delle imprese e dei lavoratori coinvolti effettivamente sarà determinato dalle variabili che saranno introdotte in fase attuativa del POA. I destinatari degli interventi sono i lavoratori dipendenti delle PMI le quali, in ragione della Raccomandazione della Commissione Europea del 8/5/2003 [434], vengono identificate in micro, piccole, e medie, sulla base di valori di soglia riguardanti principalmente volume di bilancio, fatturato e dipendenti [435]. Seppur la suddetta classificazione suddivide le PMI in tre diverse classi dimensionali (fino a nove per le micro, fino a quarantanove per le piccole e fino a duecento quarantanove per le medie), le stesse sono comunque raggruppabili in due macro-tipologie di riferimento, ciascuna delle quali si caratterizza per una più o meno spiccata capacità di risposta alla proposta formativa, infatti: di massima, le imprese oltre i nove addetti definiscono il *targe*t di lavoratori i cui fabbisogni formativi formali sono completamente organizzabili, con progettualità *standard* oramai consolidate; le microimprese, in quanto meno strutturate, possono avviare a formazione un numero ridotto di lavoratori, da cui la necessità di raggruppare in uno stesso corso lavoratori di più imprese con simili o medesime esigenze, sia in termini di fabbisogni, che di realizzazione delle attività formative; ciò comporta la messa a punto di metodologie di formazione continua anche nuove, con possibili sperimentazioni da intendersi tra gli obiettivi principali del Fondo di adesione per tutta la fase di *start up* [436] . FAPI e FONCOOP sono evidentemente chiamati ad operare su fronti diversi per il perseguimento dei propri obiettivi, puntando a sensibilizzare al massimo le imprese per acquisirne l'adesione e ad offrire immediata dimostrazione di operatività mirata ed efficace, intendendo creare le condizioni per sviluppare percorsi di formazione efficaci e personalizzati sulle esigenze delle imprese e dei lavoratori, supportandone la crescita professionale e favorendo la loro occupabilità, in un quadro di sostegno dell'innovazione e della qualificazione competitiva delle imprese. I Piani formativi dovranno essere definiti, oltre che sulla base delle indicazioni provenienti dalle indagini sui fabbisogni formativi già realizzate, anche sulla preventiva analisi e raccolta delle esigenze formative espresse dalle imprese aderenti. Ciò considerato, in particolare le linee guida per l'attivazione dei Fondi

---

[433] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*. Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 81,82.

[434] *Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali,* materiale citato in Internet, URL: <http://www. formalavoro.regione.lombardia.it/fse/Allegati.nsf/ Allegati/AFOO-62VB5Z/$file/DISPOSITIVO%20236.pdf >, 11/03/05.

[435] Si veda in Internet, Linee Guida Monitoraggio FC6060404, URL: <http://confapi.org/fondopmi/LineeGuidaMonitoraggioFC6060404.pdf >, 11/07/04.

[436] *Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali,* op. cit.

prevedono: la qualificazione degli obiettivi nazionali e territoriali; la definizione degli strumenti d'intervento; l'identificazione delle priorità nella distribuzione dei finanziamenti.

Caso particolare è FORMA. TEMP, che vista la sua particolare utenza si pone alcuni obbiettivi specifici: la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione in funzione di continuità di occasioni d'impiego; la previsione di specifiche misure di carattere previdenziale a favore dei lavoratori temporanei; lo sviluppo di iniziative finalizzate a verificare l'andamento del lavoro temporaneo anche in termini di promozione dell'emersione del lavoro non regolare [437]. Tali attività si rivolgono a lavoratori temporanei assunti che necessitano di interventi di formazione; lavoratori a tempo indeterminato assunti dalle imprese fornitrici; candidati e iscritti presso le imprese fornitrici. Gli obbiettivi strategici sono stati disciplinati nell'ambito dell'Accordo Quadro sulle politiche formative, con il quale le Parti sociali hanno fissato la cornice di un modello di formazione finalizzato a dare risposte ai fabbisogni formativi del settore, sia sul versante imprese che lavoratori coinvolti. Con l'Accordo Quadro le Parti sociali hanno individuato quattro aree formative: formazione di base; formazione specialistica qualificante; formazione per l'affiancamento sul posto di lavoro; formazione continua per sostenere l'aggiornamento e l'adattamento professionale dei lavoratori temporanei [438]. Inoltre si occuperà dell'incentivazione finanziaria per quegli interventi volti a favorire la formazione degli interinali disoccupati di lunga durata, degli interinali immigrati, dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità e dei lavoratori portatori di *handicap* per i quali occorre un inserimento ed interventi mirati. Tutti i Fondi dovranno altresì informare e sensibilizzare, fare campagna per le adesioni, delineare i rapporti tra centro e periferia, mettere a punto le strutture e gli schemi per valutare i progetti (*start-up);* dovranno essere coinvolte le imprese che già si occupano di formazione e quelle nel caso opposto, secondo le caratteristiche proprie di ciascun Fondo. Con le prime dovrà essere esaminata la qualità dei processi già operativi, per regolarne o mutarne le procedure (valutazione, tempi, ecc.). Con le seconde si dovrà dialogare intorno alle motivazioni per cui le imprese vogliono svolgere attività di formazione. Nell'ambito dei Piani Formativi bisognerà**:** valorizzare e sostenere la specificità e le esigenze delle singole realtà di impresa; promuovere la realizzazione di Accordi fra le Parti come condizione di relazione e lavoro prioritario sul territorio; garantire due livelli di coerenza delle Azioni formative finanziate: un primo con il territorio su cui si realizzano ed un secondo, più generale, fra tutti i Piani formativi finanziati; promuovere l'impiego dei risultati dell'indagini sui fabbisogni formativi nell'analisi delle caratteristiche professionali dei settori e nella strutturazione dei progetti di formazione continua conseguenti [439]. Nell'ambito dei Progetti Formativi bisognerà: perseguire l'innalzamento complessivo degli *standard* progettuali anche con l'eventuale offerta di appropriati "*service pack"* per i Centri professionali della formazione accreditati presso gli Enti bilaterali; realizzare il miglior rapporto giornate-formazione;

[437] Ibidem, op. cit.

[438] Ibidem, op. cit.

[439] Ibidem, op. cit.

numero-imprese come criterio di qualità nell'analisi dell'impatto delle azioni formative finanziabili; sollecitare e diffondere la realizzazione di attività formative di sostegno: all'internazionalizzazione, innovazione tecnologica ed organizzativa; a percorsi per la definizione delle variabili strategiche nelle singole aziende; ai processi di sviluppo e crescita nelle PMI e nei sistemi locali; alla crescita manageriale; al rispetto del principio delle pari opportunità; all'attuazione del complesso delle norme in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro; all'attuazione del complesso delle norme in materia di tutela dell'ambiente. Nell'ambito delle Azioni di Sistema bisognerà: diffondere le buone pratiche di riferimento nella gestione delle procedure di funzionamento dei Fondi; perseguire l'innalzamento complessivo degli *standard* organizzativi applicati dalle strutture del Fondo anche e particolarmente attraverso la loro progressiva semplificazione; mettere a punto e diffondere le metodologie formative più appropriate alle peculiarità dimensionali e di "*no formal learning*" delle imprese [440], favorire la realizzazione di azioni sperimentali ed innovative di formazione continua più flessibile e rispondente alle reali esigenze delle piccole e medie imprese. Sempre citando: "il Piano Operativo di Attività dovrà contenere i seguenti elementi: gli obiettivi generali e specifici che il Fondo intende conseguire, debitamente quantificati in termini di imprese coinvolte e di lavoratori formati; le attività che il Fondo intende realizzare per conseguire gli obiettivi, articolate secondo le diverse tipologie: informazione e pubblicità per la promozione delle opportunità offerte dal Fondo; assistenza tecnica ai soggetti proponenti; analisi della domanda e dei fabbisogni formativi; monitoraggio; raccolta, valutazione e selezione dei progetti; sistemi di controllo (sistema di controllo interno di gestione del singolo Fondo e sistema di controllo sui Piani formativi finanziati); il piano finanziario di durata biennale che distingua tra le spese di gestione, le spese per iniziative propedeutiche e connesse alla realizzazione dei Piani formativi e le spese dirette alla realizzazione dei Piani formativi; le modalità organizzative del Fondo, in particolare l'eventuale Articolazione regionale o territoriale; le procedure interne per la presentazione, valutazione e finanziamento dei Piani formativi; il sistema per il controllo di gestione e dei Piani formativi. L'*iter* di costruzione di un Piano formativo, pur differenziandosi nelle diverse tipologie, dovrebbe in linea di massima prevedere: la definizione del contesto operativo e l'analisi strategica del contesto dal punto di vista delle opportunità di mercato, della innovazione tecnologica di prodotto e di processo, delle modifiche degli assetti normativi di riferimento e della politica delle risorse umane. Tale analisi deve tener conto delle priorità indicate dalle linee guida nazionali e dalle eventuali specificazioni regionali; l'individuazione degli elementi di criticità e la traduzione degli stessi in politiche di formazione continua; l'individuazione delle figure professionali su cui si ritiene opportuno intervenire coerentemente con gli strumenti di analisi delle competenze in essere; l'individuazione del fabbisogno formativo (l'analisi dei fabbisogni formativi deve essere realizzata in coerenza con il modello e la metodologia dell'Indagine Nazionale dei Fabbisogni Formativi realizzata dagli Enti bilaterali e dai Fondi stessi; la descrizione delle

[440] Ibidem, op. cit.

attività che s'intendono realizzare; l'indicazione puntuale delle risorse necessarie; l'indicazione di specifici Accordi locali che quantifichino interventi ulteriori, non strettamente riconducibili alle priorità del Piano, ma rispondenti ad esigenze standardizzate di formazione, di accompagnamento e di completamento delle politiche di formazione continua individuate nel piano; l'individuazione di eventuali altre fonti di finanziamento delle attività formative [441] ". Il Progetto di formazione, è lo strumento attraverso il quale viene data attuazione agli obiettivi ed alle linee generali individuate nel piano formativo. I soggetti che possono presentare i progetti di formazione sono: imprese tenute al versamento del contributo previsto per l'adesione al Fondo e i loro lavoratori dipendenti le cui iniziative siano promosse o concordate con le Parti sociali; lavoratori dipendenti delle imprese tenute al versamento del contributo previsto per l'adesione al Fondo che accedano, previo accordo con l'impresa, ad azioni individuali di formazione continua promossa e finanziata dal Fondo; Enti di formazione e Agenzie formative accreditate dalla Regione in cui operano, le cui iniziative siano promosse e concordate con le Parti sociali. I destinatari dei progetti di formazione sono: lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato; lavoratori assunti con contratto di prestazione a tempo determinato, purché abbiano un'anzianità pari o superiore a dodici mesi; lavoratori temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività [442]. Un progetto di formazione deve contenere l'indicazione delle imprese a cui è rivolto, il numero dei lavoratori coinvolti, l'individuazione specifica del modello organizzativo, della metodologia, dei contenuti, della tempistica, dei costi della formazione e degli strumenti di verifica e monitoraggio delle attività da realizzare. Ciascun progetto di formazione deve essere esaustivo e completo rispetto alla priorità che intende attuare, nonché definito in un arco temporale adeguato alle caratteristiche delle imprese a cui è rivolto. Eventuali azioni prodromiche alla realizzazione della formazione devono, infatti, essere ricomprese all'interno dello stesso. Le Azioni di sistema sono promosse per sostenere, adeguare e promuovere il sistema di formazione professionale continua finanziato dal Fondo. Inoltre, sempre seguendo le indicazioni dell'opera *Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali,* possono essere realizzate sia a livello nazionale che territoriale, esse possono essere rivolte a: "personale del Fondo a livello nazionale o territoriale; Parti sociali; personale di Enti o Società gestori di attività formative finanziate dal Fondo; imprese e lavoratori del settore. Le Azioni di sistema possono riguardare: il miglioramento delle performance del Fondo, in tutte le sue articolazioni, anche tramite la diffusione di buone prassi (capacità gestionali, controllo, valutazione ecc); la pubblicità delle attività svolte dal Fondo e la promozione delle adesioni; il miglioramento delle capacità di produzione, realizzazione dei Piani Formativi; il miglioramento delle capacità di realizzazione delle Analisi sui fabbisogni formativi a livello territoriale in coerenza con il modello e la metodologia dell'Indagine Nazionale dei Fabbisogni Formativi nelle imprese; la ricerca e diffusione di tecniche e pratiche

[441] Ibidem, op. cit.

[442] Ibidem, op. cit.

pedagogiche in materia di formazione professionale continua. I Piani Formativi finanziabili nella fase di *start up* dovranno rappresentare una risposta coerente alle principali esigenze di avvio e strutturazione di nuove e più puntuali competenze progettuali di formazione professionale continua**;** definizione e strutturazione di efficienti modelli organizzativi e procedurali per la gestione delle attività di Fondi sui territori e nei confronti del tessuto produttivo beneficiario; intervento per la messa a punto di percorsi di accompagnamento, tutela e riconversione di posizioni lavorative in aree di crisi settoriale finalizzati al reinserimento dei lavoratori. Inoltre, per l'identificazione delle priorità di intervento si terrà conto anche di una serie di elementi caratterizzanti il cofinanziamento dei Piani formativi**.** Da intendersi come adesione ai Piani Formativi da parte di strutture titolari di autonoma capacità di spesa formativa che si fanno carico direttamente di parte dei costi. Ciò rappresenta un elemento di qualità che, oltre a poter incidere sulla definizione delle priorità di intervento del Fondo, garantisce la coerenza con il consolidamento sul territorio della proposta formativa e delle sue Articolazioni territoriali. Nell'intreccio dei rapporti negoziali che possono dare luogo a Piani Formativi, le Parti sociali possono definire Accordi di compartecipazione a progetti di formazione continua di settore, finanziati da terzi. In questo caso, per tutta la durata della fase di *start up* del Fondo, occorrerà considerare con grande attenzione l'innalzamento del livello di complessità gestionale che può derivare dalla richiesta di finanziamento al Fondo della quota a carico delle Parti che aderiscono al progetto. Inoltre, nei progetti di formazione continua aziendali si possono utilmente sviluppare processi formativi di medio periodo in cui la minore complessità organizzativa, consentita dall'omogenea struttura produttiva di riferimento, rende possibile la gestione dell'intervento anche e a prescindere dalla fase di avvio dei Fondi, viceversa, per gli interventi di formazione su lavoratori provenienti da più imprese, in cui si devono garantire aspetti gestionali ed organizzativi maggiormente complessi, si considera prioritario dimensionare gli interventi di formazione entro lassi di tempo non superiori ai sei, otto mesi. Le ricerche sui fabbisogni formativi e le sperimentazioni e proposte sull'analisi delle competenze e sulla loro certificazione**.** Da intendersi come progetti di formazione presentati da Articolazioni territoriali dei Fondi, da Enti di formazione accreditati o da imprese aventi lo scopo di analizzare e sperimentare metodologie di analisi e certificazione delle competenze professionali trasferite o trasferibili sulla base dei risultati delle Ricerche sui Fabbisogni Formativi. L'analisi di dell'impianto formativo da realizzare, da intendersi come capacità di strutturare la pianificazione di Piani Formativi importanti, per complessità e dimensione, con analisi puntuali di prefattibilità economica ed organizzativa da sottoporre ai Fondi e a cui fare seguire, in tempi controllati e coerenti, la progettazione esecutiva finanziabile. Gli strumenti di verifica e monitoraggio delle attività formative**.** I progetti di formazione continua finanziabili devono caratterizzarsi, sul complesso delle attività da realizzare, per l'impiego di metodologie di verifica in *progress* e finali, efficaci e coerenti con la struttura del monitoraggio e sull'analisi delle competenze *ex ante* ed *ex post*, in grado di garantirne l'analisi per ogni lavoratore coinvolto. I progetti di formazione per lavoratori devono limitare l'impiego di metodologie di formazione a distanza ad una

quota non superiore al venti per cento del totale delle ore di formazione di progetto. Tali metodologie devono comunque essere dettagliate nel progetto con strumenti di verifica puntuale e con analisi di sostenibilità delle infrastrutture informatiche e delle competenze necessarie a realizzarle. I saperi specialistici e la formazione continua, da intendersi come progetti formativi che specialmente nei settori a maggior tasso evolutivo, sperimentino e sviluppino il rapporto fra la formazione continua e l'apprendimento organizzativo come condizione per un miglior trasferimento e consolidamento di competenze-saperi specialistici. I saperi di integrazione e la formazione continua, da intendersi come progetti formativi che sperimentino e sviluppino una capacità di analisi e intervento su capacità di integrazione dei saperi "pre-condizionanti" la qualità dei processi di apprendimento in contesto produttivo [443] ".

I progetti formativi finanziabili dovranno perseguire come obiettivo primario l'aggiornamento delle competenze in rapporto all'evoluzione delle professioni delle qualifiche e delle mansioni del lavoratore, nell'ambito del contesto organizzativo in cui lo stesso è collocato (ad es. aree della qualità, dell'innovazione tecnologica ed organizzativa, sicurezza e protezione ambientale, etc.). I progetti potranno prevedere al loro interno attività trasversali e propedeutiche alla formazione quali analisi dei fabbisogni aziendali (o comunque riferite alle imprese destinatarie dirette del progetto), orientamento, bilancio delle competenze.

I progetti dovranno obbligatoriamente indicare i soggetti cui sarà affidata l'attività formativa da parte del proponente per la realizzazione dei progetti stessi. Qualora i soggetti proponenti per la realizzazione del progetto intendano avvalersi di strutture formative esterne, queste dovranno essere accreditate presso la Regione o rispondere ai criteri di accreditamento contenuti nei POA.. I progetti dovranno essere concordati tra le Parti sociali a livello aziendale, territoriale o nazionale, che si potranno avvalere delle competenze espresse dagli Enti Bilaterali Regionali. Obiettivo delle azioni di informazione e pubblicità è garantire un'attività di comunicazione e pubblicizzazione delle opportunità formative e dei meccanismi di partecipazione ai Piani formativi. Queste attività saranno svolte in maniera capillare sull'intero territorio nazionale nei confronti di tutti i soggetti interessati, con il coinvolgimento delle parti economiche e sociali. A questo fine saranno utilizzati tutti i canali e le reti informative esistenti, anche facendo ricorso a strutture qualificate nel settore della comunicazione. Sarà inoltre assicurata la diffusione di un'immagine omogenea dei Fondi, in tutti i territori. Il Consiglio di Amministrazione varerà, anche avvalendosi di società specializzate, un apposito piano di informazione e pubblicità che terrà conto delle specificità territoriali e dei molteplici *target* da raggiungere [444]. In questa azione promozionale il Fondo si servirà anche di un Portale *Internet* unico nazionale, che espleterà le funzioni editoriali e comunicative. Esso assolverà due

[443] Ibidem, op. cit.

[444] Ibidem, op. cit.

importanti funzioni: aggregherà e organizzerà l'enorme quantità di dati generati e presenterà tali informazioni agli utenti attraverso un'interfaccia *web* semplice e personalizzabile. I Fondi, anche attraverso le proprie Articolazioni Territoriali, si organizzeranno per fornire assistenza tecnica ai soggetti proponenti. Il supporto non sarà limitato alle sole fasi propedeutiche all'approvazione dei progetti formativi, ma continuerà anche nella fase di realizzazione, in un *mix* di assistenza e controllo per garantire la realizzazione delle attività in coerenza con il progetto iniziale e nel contempo evitare errori e mancanze in fase di rendicontazione delle spese.

Per il corretto assolvimento di tale funzione, importante ai fini di evitare alle imprese ed ai lavoratori aggravi amministrativi e procedurali, il Piano formativo indirizzato agli operatori interni del Fondo, di cui al successivo punto prevede azioni di sostegno mirate. In raccordo con l' Ente bilaterale nazionale per la formazione e l'ambiente di categoria e CGIL, CISL, UIL, i Fondi intendono promuovere un'iniziativa per la formazione degli operatori del Fondo, sia a livello nazionale sia a livello locale, individuando le professionalità necessarie per la fase di avvio delle attività e predisponendo azioni di promozione e sostegno ed indirizzi formativi coerenti con tale finalità. L'iniziativa si articola nelle seguenti fasi: verifica con un *panel* di esperti della portata e delle principali problematiche dello *start up*; analisi di uno o più progetti di formazione rivolti agli operatori delle Parti sociali; sviluppo di un Piano formativo pluriennale rivolto agli operatori del Fondo. La realizzazione del sistema informativo integrato costituisce una fase indispensabile e di assoluta precedenza per la gestione di tutti i passaggi necessari per lo svolgimento dei compiti dei Fondi. In considerazione della complessità delle operazioni che tale sistema sarà chiamato ad assolvere, e dell'importanza fondamentale che la sua funzionalità ha per la stessa sussistenza del Fondo, sono previste due fasi operative: "Fase 1 - realizzazione di uno studio di fattibilità che fornisca indicazioni utili per definire le caratteristiche del sistema informatico da attivare, tenendo presente i procedimenti da sostenere e sulla base di esperienze già in atto nello stesso campo o quantomeno similari. Fase 2- realizzazione dell'impianto informatico, in conformità alle indicazioni scaturite dallo studio di fattibilità. I tempi di realizzazione, conciliabili con le scelte di complessità organizzativa cui il sistema sarà chiamato a rispondere, potranno essere identificati a valle delle scelte di sistema effettuate. Nella fase di realizzazione e messa a punto del sistema informativo, i Fondi dovranno dotarsi di procedure transitorie di gestione delle attività durante la fase di avvio delle attività e prepararsi alla messa a regime con il sistema informatizzato operativo entro il 2004 [445] " .

Per la promozione, organizzazione e gestione dei sistemi di rilevazione dei Fabbisogni Formativi, il POA non può che rinviare a quanto riportato nell'Indagine dei Fabbisogni realizzata dagli Enti bilaterali e ai lavori di ricerca e messa a punto che i Fondi e le loro Articolazioni regionali promuoveranno per definire sistemi di standardizzazione adottabili per tutti gli operatori del settore. I principali elementi che si

[445] Ibidem, op. cit.

ritiene debbano coadiuvare la definizione dei Fabbisogni Formativi, sempre seguendo le indicazioni del materiale citato in *Internet*, cui i progetti finanziati sono chiamati a rispondere, sono in linea di massima i seguenti: "risultati della Ricerca sui Fabbisogni formativi nelle imprese; attività di ricerca e di maggiore dettaglio delle figure professionali *target* promosse a livello nazionale dal Fondo stesso; risultati di ricerche e indagini svolte a livello territoriale nel quadro di una programmazione nazionale tesa a garantire l'uniformità dei risultati; rilevazioni delle esigenze espresse a livello locale dalle imprese aderenti al sistema anche secondo schemi comuni a tutte le emanazioni territoriali. Nello svolgimento delle attività di controllo i Fondi si avvarranno di una apposita struttura per: effettuare controlli secondo le procedure del regolamento interno che sarà deliberato dal Consiglio di Amministrazione; predisporre e sostenere l'applicazione delle norme di buona pratica rendicontativi conformi agli impegni di trasparenza che il Fondo farà sottoscrivere ad ogni responsabile di progetto all'atto dell'accettazione della domanda di finanziamento; effettuare controlli finalizzati alla verifica di quanto dichiarato come realizzabile dal previsionale di progetto finanziato. I controlli potranno essere effettuati anche in raccordo con sistemi esterni attualmente in vigore a livello centrale e regionale. Le modalità di tali controlli saranno comunicate preventivamente".

I beneficiari degli interventi formativi potranno optare se far rientrare il contributo in regime di "*de minimis*" [446] ovvero di "aiuti destinati alla formazione". In caso di scelta per tale regime fiscale, l'ammontare del contributo non potrà superare l' ottanta per cento del valore del progetto. In caso di scelta "Aiuti destinati alla formazione", in applicazione della normativa comunitaria di cui al Regolamento CE n. 68/2001 del 12/1/2001 [447], qualsiasi operatore privato che benefici di un'azione formativa rivolta ai propri addetti, e indipendentemente dalla titolarità con la quale detta azione viene realizzata, é tenuto a garantire la compartecipazione alle spese per una quota definita in relazione alla propria dimensione e localizzazione, nonché al tipo di formazione erogata. I Fondi individueranno i soggetti o le strutture anche regionali deputate a: effettuare i controlli mirati a monitorare gli effettivi abbandoni e subentri dei partecipanti alle iniziative formative e di conseguenza l'effettivo svolgimento del corso; effettuare controlli circa la corretta applicazione della regolamentazione approvata dal Fondo; effettuare controlli tendenti ad appurare che quanto indicato nella scheda progetto corrisponda alla realtà. A supporto delle attività di controllo verrà attivato un progetto informativo di organizzazione delle procedure del sistema, che consentirà tra l'altro, la presentazione per via telematica dei progetti, un primo loro controllo procedurale, la memorizzazione dei dati di istruttoria e la formulazione delle graduatorie, il proseguimento di tutto l'iter per via telematica (dalla comunicazione di inizio corsi, all'*imput* dei dati di rendiconto e di *follow-up*) e un

[446] Ibidem, op. cit.

[447] Pubblicato in (GUCE serie L n. 10) del 13/gennaio/2001. Relativo agli Articoli 87, 88 del Trattato CE sugli "aiuti di importanza minima".

collegamento costante tra le Articolazioni Regionali e la Struttura organizzativa centrale [448]. Le tipologie di indicatori adottate sono le seguenti: di realizzazione, che danno conto degli *output* delle attività cofinanziate; di risultato, che misurano il raggiungimento degli obiettivi specifici; di impatto, per misurare il raggiungimento degli obiettivi di progetto; di investimento, per determinare il valore costo ora/allievo sviluppato con attenzione all'impatto complessivo sul totale delle imprese di settore presenti. Inoltre, per la verifica di consuntivo sul piano progettuale realizzato, i Fondi attraverso la propria struttura organizzativa centrale e le proprie Articolazioni regionali operative avranno cura di: predisporre efficienti meccanismi di verifica dei sistemi di gestione e di controllo; verificare che l'attuazione delle azioni finanziate avvenga correttamente e in modo adeguato rispetto agli obiettivi prefissati ed ai requisiti previsti dal Fondo; effettuare la verifica sulla rendicontazione delle attività.

4.5 - Amministrazione e costi.

Per quanto riguarda l'amministrazione e i costi dei Fondi abbiamo tre categorie principali di elementi: le risorse finanziarie, le attività svolte e i soggetti destinatari. Per ciascuna categoria, il sistema consente di calcolare una serie di indicatori articolati in tre macro-tipologie: finanziari (di *input e output*), fisici (di realizzazione e di risultato) e procedurali. "Gli indicatori finanziari e quelli procedurali sono prevalentemente finalizzati ad un'analisi di efficienza del processo di attuazione e di spesa sia a livello di singolo progetto che a livello di Fondo nel suo complesso, consentendo di analizzare l'utilizzo effettivo delle risorse e di individuare gli snodi critici, laddove gli scostamenti tra previsione iniziale e spesa effettiva risultino particolarmente rilevanti. A tale scopo, le informazioni vanno disaggregate per tipologia di spesa in maniera tale da consentire una quantificazione precisa dell'investimento destinato alle attività formative in senso stretto rispetto alle altre voci di spesa. Gli indicatori fisici offrono informazioni aggiuntive in grado di consentire considerazioni in merito all'efficacia delle attività realizzate. In particolare: gli indicatori finanziari consentono di monitorare i flussi di risorse finanziarie che interessano ciascun Fondo registrando: a) le risorse trasferite, ossia la dotazione di risorse finanziarie di ciascun Fondo; b) le risorse approvate ed erogate da ciascun Fondo (a livello nazionale e regionale e territoriale), distinte tra le risorse approvate ed erogate ai soggetti attuatori, imprese, per l'attuazione dei Piani e quelle spese dai Fondi per la realizzazione delle attività propedeutiche e di gestione; c) le risorse rendicontate, ovvero quelle risultanti dalle relazioni rendicontuali presentate dai Fondi per le tre tipologie di spesa (gestione, attività propedeutiche e realizzazione); gli indicatori fisici consentono di monitorare le attività finanziate dai Fondi attraverso la rilevazione delle variabili relative: a) ai piani formativi e ai progetti finanziati; b) alle imprese

[448] Si veda in Internet, *Linee Guida Monitoraggio* FC6060404, op. cit.

che hanno avuto accesso ai Fondi; c) ai lavoratori coinvolti nella formazione; il *set* specifico di variabili, il quale consente il calcolo degli indicatori di realizzazione; gli indicatori procedurali (processo) tendono a monitorare l'avanzamento della spesa nelle varie fasi che caratterizzano il processo di implementazione, registrando i tempi di attuazione e calcolando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali; gli indicatori procedurali (tempi di attuazione) sono finalizzati a quantificare i tempi medi di attuazione degli interventi formativi, attraverso la rilevazione temporale delle erogazioni finanziarie [449] ". Per l'avvio dei Fondi, la legge dispone di una dotazione iniziale di cento miliardi e di quote garantite per l'anno 2002 (il trenta per cento), 2003 (cinquanta per cento) calcolate su un terzo dell'ammontare complessivo del gettito dello 0,30%, che è di circa novecento miliardi di vecchie lire. In tutto si tratta di circa trecentoquaranta miliardi di vecchie lire da ripartire con decreti ministeriali.

Ai fini della ripartizione, il Ministero del Lavoro ha chiesto ai singoli Fondi quali siano le Organizzazioni Sindacali aderenti ai Fondi, l'elenco dei Contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle stesse, il numero delle imprese a cui si applicano e il numero dei lavoratori e addetti interessati, il numero dei lavoratori che versano lo 0,30%. Le informazioni (sotto pena di verifica), sono servite a stabilire il grado di rappresentatività dei Fondi.

Due decreti, uno dei Ministri del Tesoro e del Lavoro (del 23 aprile 2003) [450], l'altro del solo Ministro del Lavoro (del 24 giugno 2003), hanno finalmente definito le risorse, i circa centoottantasette miliardi di vecchie lire previsti dalla Legge Treu [451], che saranno utilizzabili per le prime attività dei Fondi interprofessionali per la formazione continua. I comportamenti della CGIL relativamente a questi Fondi è di massima aderenza agli Accordi e agli Statuti, per evitare il rischio che alcune funzioni ritenute inaccettabili, ciò che i decreti attuativi della Legge 30/2003 addebitano agli Enti Bilaterali vengano travasate in questi Fondi, che devono limitarsi alla promozione e gestione della Formazione continua; un forte ancoraggio alle strategie in ambito formativo di ciascuna Regione, che devono essere concordate con le Parti sociali; una totale trasparenza nelle scelte del personale da utilizzare, nei progetti da approvare, nella gestione delle risorse; un forte rigore nel prevedere che tutti i progetti siano oggetto di confronto e contengano l'adesione esplicita delle rappresentanze imprenditoriali e di tutte le organizzazioni sindacali. Coordinate che, al momento attuale, sono in larga parte condivise anche da CISL e UIL, almeno a livello nazionale. E' perciò molto importante il modo con cui verranno utilizzate le prime notevoli risorse, che entreranno nelle casse dei Fondi, per verificare se riusciremo ad aprire una grande stagione di svolta qualitativa e quantitativa nella formazione nel nostro paese, paragonabile, con tutte le infinite differenze

[449] Si veda in Internet, URL: <http://www. confapi.org/fondopmi/circmlps_lineeguida_15gen04.doc>, 30/08/04.

[450] Si veda in Internet, URL: < http://www.cgil.it/ffr/Formazione/decretoFC19Magg03.htm>, 29/08/04.

[451] R.Pettenello, articolo, *Un'altra tappa verso l'avvio dei fondi bilaterali per la formazione continua, definite le risorse*, Roma, 8/07/2003, materiale citato in Internet, URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/artRPettenello8luglio03.htm>, 26/07/04.

del caso, alla stagione delle 150 ore, oppure se ci limiteremo alla banale gestione di alcune migliaia di ore di formazione, senza una strategia adeguata, senza alcun legame con la contrattazione, senza alcuna incidenza nella trasformazione dell'organizzazione del lavoro nelle imprese e nella promozione dell'innovazione [452]. I Decreti Ministeriali prima citati pongono vincoli abbastanza limitati all'uso delle prime risorse: il Decreto Tremonti-Maroni del 23 aprile, sempre 2003, fissa un limite alle spese di gestione di ciascun Fondo (funzionamento, personale, strumentazione ecc), non superiore all' otto per cento nei primi due anni; sei per cento per il terzo e quarto; quattro per cento dal quinto anno); fissa i termini per utilizzare le risorse (ventiquattro mesi da quando arrivano) e per rendicontarle (ventisei mesi); prevede un Monitoraggio semestrale delle attività realizzate da parte di ciascun Fondo, per consentire possibilità adeguate di verifica e controllo anche da parte del Ministero del Lavoro, sia sul piano finanziario che qualitativo. Il Decreto Maroni del 24 giugno dettaglia le risorse assegnate a ciascun Fondo, prevede un primo versamento del venti per cento da subito; un secondo del quaranta per cento previa presentazione di un Piano operativo di attività; un ultimo quaranta per cento e seguito della presentazione di un Rapporto di esecuzione delle attività realizzate, che accerti la spesa di almeno il settanta per cento delle risorse già ricevute. Il Piano di attività dovrà contenere: gli obiettivi generali e specifici (quantificati) del Fondo; le attività che si intendono realizzare; il piano finanziario, con la ripartizione tra spese di gestione, spese per preparare i piani, spese per realizzarli; le procedure di attuazione. Queste indicazioni, se non saranno affiancate da ulteriori indicazioni precettive da parte della burocrazia ministeriale, lasciano ampio spazio ad alcune scelte fondamentali, che dovranno essere assunte in parte dai Consigli di Amministrazione di ciascun Fondo, a livello nazionale, dopo essere state discusse e condivise con le articolazioni regionali dei Fondi, che sono in via di costituzione, e in relazione alle Parti sociali, sulla base degli Accordi sottoscritti, compreso l'ultimo del giugno 2003 tra Confindustria e CGIL-CISL-UIL. Ribadendo l'importanza degli strumenti fiscali per l'agevolazione dell'innovazione, il Presidente di Confindustria, Montezzemolo [453], ha sottolineato che un efficiente ed efficace sistema di supporto richiede un *mix* ottimale di interventi mirati a favorire un'attività diffusa e promuovere importanti progetti in settori strategici di forte impatto economico. "E' importante che questi strumenti siano complementari e non sostitutivi l'uno dell'altro. Infatti nella Finanziaria del 2005, per quanto riguarda i Fondi interprofessionali, Confindustria, unitamente agli altri titolari dei Fondi per la formazione continua dei lavoratori cioè, CGIL, CISL, UIL (Accordo 2003), FEDERMANAGER, ABI, ANIA, CONFETRA, CONFAPI, CONFESERCENTI, AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP, ritiene che per completare il corretto avvio dei Fondi sia necessario un intervento legislativo che stabilisca l'integrale destinazione del contributo dello 0,30% del Monte salari al finanziamento dei Fondi; qualifichi definitivamente la natura privata delle risorse

[452] Ibidem, op. cit.

[453] Si veda, *Audizione del Presidente di Confindustria sulla Manovra Finanziaria 2004*, materiale citato in Internet, URL: <http://www.confindustria.it/Comunica/audpar.nsf/0/23778f519da87001c1256dbe0029dae2?OpenDocument>, 24/09/04.

provenienti dalle adesioni volontarie delle imprese ai predetti Fondi, anche al fine di non incorrere nei vincoli imposti dall'Unione europea in materia di aiuti di stato alle imprese; identifichi il ruolo di servizio attribuito all'INPS per la raccolta dei contributi e la relativa assegnazione alle imprese; preveda anche, nel caso in cui le imprese non aderiscano ad alcun Fondo, un meccanismo annuale di quantificazione delle risorse comunque raccolte dall'INPS, da destinare al Ministero del Lavoro per il sostegno della formazione, d'intesa con Regioni e Parti sociali. Le risorse saranno distribuite, a regime, sulla base delle effettive adesioni delle imprese di ogni Regione ai Fondi, per Fondimpresa con i seguenti criteri: finanziamenti per i Piani formativi d'impresa (settanta per cento), per attività solidaristiche a favore dei territori con maggiori problemi (sette per cento); per il funzionamento dei Fondo nazionale e per attività di studi e ricerche, per progetti intersettoriali o di particolare rilievo, per attività di monitoraggio e controllo di gestione (l'uno per cento); per il funzionamento delle articolazioni regionali e per il finanziamento dei Piani territoriali, intersettoriali e settoriali (il ventidue per cento). La definizione degli interventi formativi adeguati o meglio anticipatori rispetto alle tendenze dei mercati e contemporaneamente rafforzatori delle competenze di lavoratori è la sfida dei Fondi [454] ". L'indagine Nazionale sui fabbisogni formativi promossa nel 2000 dall'allora OBNF (Organismo bilaterale nazionale per la formazione, costituito da Confindustria e CGIL, CISL, UIL in seguito ad Accordi Interconfederali del 1993) di cui ho trattato riguardo ai bisogni formativi e l'importanza della bilateralità ha evidenziato come non sia utile fotografare le "mille tessere" dei bisogni attuali, soggetti ad essere rapidamente sorpassati, ma piuttosto è utile definire le figure professionali verso le quali orientare l'investimento formativo [455]. Per quanto riguarda l'OBNF (oggi Fondimpresa), attraverso il complesso lavoro bilaterale che ho tentato di descrivere , realizzato sia a livello di settori che a livello di Organismi bilaterali regionali ha individuato i settori da indagare rispetto ai quali sono stati analizzati i possibili scenari (situazioni e tendenze del mercato, innovazioni tecnologiche e organizzative in atto o prevedibili) e ricostruito il ciclo ideale di generazione dei prodotti e servizi. Sulla base di queste indagini sono state individuate alcune figure di riferimento, sono poi stati evidenziati attraverso appositi questionari *trend* dei fabbisogni e *standard* minimi per la certificazione delle stesse. Sono avviati una serie di confronti, Regione per Regione, con i diversi soggetti del sistema formativo (scuole, centri di formazione professionale, università ecc.) con il supporto fondamentale delle Regioni medesime e degli Uffici scolastici regionali, per attivare delle modalità permanenti che possano esercitare degli *input* sui sistemi formativi, che li mettano in maggiore sintonia con l'evoluzione del mondo del lavoro [456].

L'Amministrazione Straordinaria e Ordinaria del Fondo per le PMI è affidata dallo Statuto al Consiglio di amministrazione, anch'esso come gli altri organismi è costituito in maniera paritetica, i suoi membri hanno

[454] Ibidem, op. cit.

[455] R. Pettenello, articolo, *Un'altra tappa verso l'avvio dei fondi bilaterali per la formazione continua, definite le risorse,* op. cit. , p. 39.

[456] Ibidem, p. 40.

la responsabilità di calare nella realtà delle procedure gli obbiettivi prefissati all'atto della costituzione del Fondo, inoltre il Consiglio di amministrazione predispone i bilanci e vigila sul funzionamento di tutti i servizi, da quelli amministrativi alla pianificazione dei programmi di formazione. Anche per quel che riguarda la ripartizione delle risorse il Fondo Formazione PMI rivela l'intenzione di CONFAPI e dei sindacati confederali di impostare un modello in cui le realtà regionali abbiano un ruolo rilevante [457]. Vediamo infatti come il novantadue per cento del contributo che a norma di legge e opzione delle imprese, alimenterà le casse del Fondo, finanzierà Piani formativi concordati tra le Parti e nell'ambito della regione di competenza. L'altro criterio adottato è stato quello di garantire, quanto possibile, un oculato uso delle risorse per le spese relative all'uso del personale e delle strutture fisiche. Lo Statuto fissa all' otto per cento le spese di gestione, comprendendo in tale cifra anche il costo della promozione delle attività formative e il finanziamento dei progetti mirati al riequilibrio territoriale [458]. D'altra parte le Articolazioni regionali potranno contare su una quota del cinque per cento del totale dei progetti approvati nell'ambito regionale per svolgere le attività di sostegno, valutazione e monitoraggio degli interventi di formazione. Quel che non risulta chiaro dalla lettura dello Statuto, a differenza di alcuni altri Fondi che introducono il criterio di cofinanziamento e in quale percentuale, sull'ammontare complessivo del costo, il singolo progetto presentato abbia diritto di finanziamento. I due poli del sistema bilaterale di formazione infatti sono, al Centro il Consiglio di amministrazione e, localmente, le articolazioni regionali, queste ultime valutano il progetto e lo trasmettono al Fondo nazionale per il finanziamento. Non si tratta di un lavoro di selezione alla domanda di formazione ma di un sostegno alle parti sociali che a livello di impresa dovranno impostare gli interventi formativi. Il progetto quindi viene esaminato dal Direttore, il quale avvalendosi di un Gruppo tecnico, ne propone l'attivazione o il rifiuto. Il finanziamento è deciso, anche nella forma di rimborsi, a fronte del giustificativo di spesa, dagli Enti bilaterali regionali e dai Gruppi tecnici che assumeranno l'incarico di svolgere la formazione (Agenzie accreditate). Questo è un punto delicato del funzionamento del Fondo che vedrà le Parti sociali impegnate affinché esso sia all'altezza dei compiti richiesti nell'Accordo del 12 luglio 2002. E' indubbio che alcuni dei nodi del nuovo sistema di formazione continua, non di competenza del Fondo, si scioglieranno soltanto nella contrattazione con i sindacati a livello di categoria e a livello territoriale. Solo a questo livello contrattuale sarà possibile chiarire come si renderà fattibile il diritto alla formazione continua per tutti i dipendenti e della certificazione della stessa in modo da poterla rendere spendibile anche in altri contesti di lavoro. Ora per evitare che i Fondi si trasformino in un dispensatore di finanziamenti, sarebbe necessario tenere la sua gestione saldamente ancorata agli obiettivi di programmazione flessibile e di raccordo con il sistema regionale di formazione

[457] Si veda lo Statuto e il Regolamento del Fondo PMI, materiale citato in Internet, URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/formazione_continua.htm>, 13/09/04.

[458] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* op. cit. , p. 52.

continua. All'opposto delle agenzie pubbliche e private che finora hanno proposto una formazione non negoziata a livello di impresa e spesso in perdita sul piano costi benefici, il Fondo avrà a disposizione il valore aggiunto della sua vicinanza al mondo degli utenti, avrà la possibilità di aggiornare velocemente l'offerta ai bisogni reali di formazione, ma per fare ciò dovrà convincere le imprese ad aderire attraverso l'erogazione di servizi competitivi [459].

L'ammontare dei progetti finanziati dal Fondo Artigianato e Formazione corrisponderà per ogni singola Regione alle risorse versate dalle imprese nella Regione stessa, secondo queste indicazioni: non meno del novanta per cento dell'ammontare annuo messo a disposizione, al fine di contribuire a finanziare, sulla base di specifici progetti, Piani formativi aziendali, settoriali, territoriali, regionali e interregionali concordati tra le Parti nell'ambito della Regione di competenza per le imprese che versano i contributi al Fondo nazionale; il dieci per cento dell'ammontare annuo è messo a disposizione per contribuire a finanziare progetti finalizzati alla valorizzazione e al riequilibrio territoriale e settoriale, alle spese di gestione del Fondo e a svolgere azioni di promozione e sostegno delle attività del Fondo stesso. Sembra, da tutto ciò, rimanere un po' in ombra la possibilità di finanziare Piani formativi individuali (o per lo meno adeguatamente) [460].

Per quanto riguarda FON. COOP le risorse annue, saranno così impegnate: il settanta per cento per contribuire a finanziare Piani formativi, concordati con le Parti, raggruppati su base regionale o intersettoriale; fino al dieci per cento a finanziare progetti nazionali intesi come azioni di sistema a sostegno della formazione continua; fino al venti per cento per progetti di formazione professionale continua, privilegiando scelte di solidarietà cooperativa verso le imprese, settori e territori a scarso sviluppo cooperativo. FORMA. TEMP è alimentato dai versamenti delle imprese fornitrici nella misura del quattro per cento delle retribuzioni lorde dei lavoratori e le società che anno accesso al Fondo per le attività formative nella misura dei contributi da loro versati [461]. Per evitare che le agenzie interinali non svolgessero l'attività formativa individuate dagli Accordi Quadro ma ne facessero un uso discrezionale, il Consiglio di amministrazione ha individuato le quote di ripartizione delle risorse per ogni tipologia formativa: formazione di base minimo dieci per cento massimo venti per cento sul totale delle risorse disponibili; per la formazione professionale da un minimo di sessanta ad un massimo dell'ottanta per cento; per la formazione *on the job* dal sei al quattordici per cento delle risorse disponibili; per la formazione continua da un minimo del quattro ad un massimo del sette per cento (risorse disponibili in

[459] Ibidem, pp. 53,54.

[460] Si veda lo Statuto e il Regolamento del Fondo per le imprese artigiane, materiale citato in Internet, URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/formazione_continua.htm>, 13/09/04.

[461] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* op. cit. , pp. 79,80.

un dato tempo) [462]. Per le tre categorie di attività che la normativa relativa ai Fondi Interprofessionali individua, esistono naturalmente dei costi che esemplificando, per ciascuna di esse, possono essere schematizzati : "Le attività di gestione svolte dalle sedi nazionali e territoriali dei Fondi. Tali attività si riferiscono alle spese direttamente connesse all'attività di gestione dei Fondi, ivi comprese le spese di costituzione, e possono dare luogo, indicativamente, alle seguenti spese ammissibili: retribuzioni ed oneri del personale delle sedi nazionali e periferiche dei Fondi; apporti professionali esterni; viaggi e trasferte del personale interno ed esterno; attività svolte da soggetti terzi; spese di locazione, *leasing*, ammortamento e manutenzione immobili, spese condominiali e pulizie; acquisto, locazione, *leasing*, ammortamento delle attrezzature; materiale di consumo; assicurazioni; costruzione del sistema informatico, gestionale e contabile e dell'eventuale sito *web* del Fondo; illuminazione, forza motrice, condizionamento e riscaldamento; posta, telefono e collegamenti telematici; indennità per i membri degli organi statutari. Le spese connesse alla gestione dei Fondi devono essere mantenute entro le quote annuali di cui all'Articolo 3, Comma 2 del Decreto Interministeriale del 23.04.2003.

Attività propedeutiche connesse alla realizzazione dei Piani formativi. Tali attività, in quanto propedeutiche e connesse alla realizzazione dei Piani formativi, possono essere imputate in quota parte al singolo Piano formativo e possono dare luogo, indicativamente, alle seguenti spese ammissibili: apporti professionali esterni; viaggi vitto e alloggio del personale esterno; attività svolte da soggetti terzi; costruzione del sistema informativo per il monitoraggio delle attività; implementazione dell'eventuale sito *web* del Fondo per l'informazione, la raccolta delle proposte progettuali, la diffusione dei risultati delle iniziative.

Attività finalizzate alla realizzazione dei Piani formativi. Tali attività possono riguardare: la progettazione dell'intervento, l'orientamento e la selezione dei partecipanti, la preparazione e l'elaborazione dei materiali didattici, la formazione, la formazione a distanza, la certificazione finale delle competenze, l'accompagnamento e il tutoraggio, l'attività seminariale e stageriale. Tale categoria di attività può dare luogo, indicativamente, alle seguenti spese ammissibili: retribuzioni ed oneri del personale interno; apporti professionali esterni; spese allievi; viaggi e trasferte del personale interno ed esterno; attività svolte da soggetti terzi; locazione, ammortamento e manutenzione immobili, spese condominiali e pulizie; locazione*, leasing*, ammortamento delle attrezzature materiale di consumo; assicurazioni; illuminazione, forza motrice, condizionamento e riscaldamento; posta, telefono e collegamenti telematici [463] ".

Alcune indicazioni di dettaglio circa le diverse tipologie di spese ammissibili possono essere anch'esse schematizzate:

---

[462] Ibidem, pp. 114,115.

[463] UCOFPL, Linee guida sui costi ammissibili in applicazione della Circolare 36 del 18/novembre/2003, in internet, URL: <http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/ey2opi5iwuib64yclgs63kjbyrlayhxnjdwpi4kbti76525n32wpa22xx2z6zoeg3wh62noy35k5fjp5ml7qwjsbr5f/20031116costiammissibili.pdf >, 17/02/05.

"A) Retribuzioni ed oneri del personale interno. *C*omprende la spesa relativa all'attività del personale interno iscritto sui libri matricola e paga, finalizzata alla gestione delle tipologie di attività ammissibili. Quanto indicato nei prospetti deve trovare riscontro con le registrazioni a libro paga e con i documenti attestanti l'avvenuto versamento dei contributi sociali e fiscali. Per il calcolo delle spese ammissibili, dovrà essere considerato il costo lordo annuo della retribuzione che verrà rapportato all'effettivo numero di ore d'impiego del lavoratore nell'ambito dell'attività specifica. In altri termini, ai fini della determinazione del costo ammissibile, si deve tener conto del costo "interno" sostenuto dal datore di lavoro per il personale che ha fornito la sua prestazione lavorativa nell'ambito dell'attività sovvenzionata. Il costo interno, come evidenziato dalla Risoluzione n. 41/E/02 dell'Agenzia delle Entrate, deve essere determinato tenendo conto del costo giornaliero del dipendente, quale si ottiene suddividendo la somma degli emolumenti lordi annui fissi corrisposti al dipendente in base alla sua posizione organica nel periodo dell'attività svolta, dei contributi previdenziali annuali e della quota di indennità di fine rapporto, per il numero dei giorni lavorativi previsti dal contratto.

B) Apporti professionali esterni. Questa voce comprende la spesa relativa all'attività del personale esterno finalizzata alla gestione delle tipologie di attività ammissibili. La collaborazione o la prestazione deve risultare da specifica lettera d'incarico o contratto di collaborazione professionale sottoscritto dalle parti interessate. Il Personale esterno a progetto: (Articolo 61 del Decreto Legislativo n. 276/03) oltre a tale tipologia, può trattarsi anche di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Le prestazioni lavorative connesse ai predetti rapporti devono essere prevalentemente personali e senza vincolo di subordinazione, di cui all'Articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile. Per tali rapporti di lavoro, in relazione alle diverse configurazioni contrattuali, si dovrà tenere conto dei principi stabiliti nella delega conferita in materia di occupazione al Governo dall'Articolo 4, Comma 1, Lettera C) della Legge n. 30 del 14 febbraio 2003 e negli Articoli 61 e seguenti del Decreto Legislativo 10.09.2003, n. 276. In particolare, per i contratti di cui all'Articolo 61, 1° Comma del Decreto Legislativo n. 276/03, le attività dovranno essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con la organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa. Prestatori d'opera non soggetti a regime IVA: si tratta di prestazioni effettuate occasionalmente da personale esterno non soggetto a regime IVA. In tal caso la parcella deve riportare le indicazione dei motivi di esclusione e i relativi riferimenti legislativi. Questo regime di tassabilità viene meno nei casi di esenzione espressamente previsti da specifiche norme. In tal caso la parcella deve riportare le indicazione dei motivi di esenzione e i relativi riferimenti legislativi (a titolo meramente esemplificativo si pensi al caso di formazione resa direttamente a ente pubblico esente da Iva ai sensi dell'Articolo 14, Comma 10 della Legge 537/93). Parcelle per consulenze legali, parcelle notarili, spese per consulenza tecnica o finanziaria, nonché spese per contabilità o revisione contabile: tali spese

sono ammissibili quando sono direttamente legate alle operazioni previste e necessarie ai fini della preparazione o esecuzione dei piani formativi e delle attività connesse.

C) Spese allievi. Possono essere prese in considerazione soltanto le ore durante le quali i lavoratori hanno effettivamente partecipato alla formazione, detratte le ore produttive o equivalenti. Per quanto concerne le modalità di calcolo della quota oraria e la documentazione probatoria, si fa riferimento a quanto previsto per la voce "Apporti del personale interno" . In caso di viaggi o trasferte degli allievi, le spese di vitto ed alloggio sono riconosciute entro i limiti previsti dal contratto collettivo di lavoro di riferimento e da eventuali integrazioni. Le suddette spese di vitto ed alloggio dovranno, ovviamente, essere predeterminate all'interno del preventivo finanziario del Piano Formativo.

D) Viaggi e trasferte del personale interno ed esterno. Al personale in missione temporanea fuori della propria sede di lavoro per esigenze strettamente connesse alle attività finalizzate alla gestione delle tipologie di attività ammissibili, sono riconosciute le spese effettivamente sostenute e documentate. La missione deve essere autorizzata dal legale rappresentante del Fondo o da un suo delegato, e deve essere formalizzata attraverso una apposita lettera di incarico.

E) Attività svolte da soggetti terzi. Per le attività delegate e l'attribuzione di incarichi a soggetti terzi, si dovranno seguire le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e la normativa nazionale e comunitaria sulle attività formative, avuto riguardo alle procedure di evidenza pubblica ed agli affidamenti diretti. Sono riconoscibili le spese relative alle tre categorie precedentemente elencate (di cui alle lettere A, B, C). Non si considera delega l'affidamento della realizzazione delle attività formative da parte di un Fondo ad una Associazione o ad un Ente di formazione organicamente collegato al Fondo stesso, sebbene dotato di una propria soggettività giuridica ed una autonomia statutaria, amministrativa e patrimoniale. In tal caso i predetti soggetti dovranno rendicontare secondo le categorie di attività e sulla base dei costi effettivamente sostenuti e ritenuti ammissibili.

F) Locazione, *leasing,* ammortamento e manutenzione immobili, spese condominiali e pulizie. Questa voce comprende le spese relative alla gestione delle sedi dei Fondi nonché le spese relative agli immobili utilizzati direttamente per l'attuazione dei Piani formativi. L'ammortamento degli immobili costituisce spesa ammissibile a condizione che gli stessi non abbiano già usufruito di contributi pubblici; che il costo venga calcolato secondo le norme contabili e fiscali pertinenti; che siano direttamente riferiti al periodo dell'attività progettuale; che il bene sia inserito nel libro dei cespiti e che l'immobile impiegato per la formazione non faccia parte di strutture produttive utilizzate in via ordinaria dall'azienda. I canoni potranno essere riconosciuti limitatamente al diretto utilizzo del bene in relazione alle effettive necessità e comunque per la quota d'uso e di superficie effettivamente utilizzata. Le spese di manutenzione ordinaria possono essere riconosciute nell'ambito delle categorie di attività di cui alle lettere A e C. Le spese di manutenzione straordinaria sono consentite limitatamente alla gestione dei Fondi nazionali e regionali e

pertanto nel limite dell'Articolo 3, Comma 2, del Decreto Interministeriale del 23/04/2003. Il *leasing* immobiliare è consentito limitatamente alla gestione dei Fondi nazionali e regionali nei limiti di cui al suddetto Decreto.

G) Acquisto, locazione, *leasing* e ammortamento delle attrezzature. Acquisto: per le sedi dei Fondi nazionali e regionali sono consentiti eventuali acquisti di mobilio, materiale per ufficio, rapportato al finanziamento per le spese di gestione e pertanto nei limiti di cui all'Articolo 3 Comma 2 del suddetto Decreto Interministeriale. Per il materiale acquistato, vi è l'obbligo del mantenimento della destinazione d'uso per almeno cinque anni. Locazione: la spesa per il bene assunto in locazione è ammissibile a condizione che risulti comprovata la sua economicità rispetto ad altre forme contrattuali di utilizzazione del bene; laddove consentito, sempre nel rispetto delle procedure e delle modalità previste dalla normativa nazionale e di recepimento della normativa comunitaria, dovranno essere comunque richiesti almeno tre preventivi per la scelta delle condizioni più convenienti. *Leasing:* è ammissibile a condizione che risulti comprovata la sua convenienza economica in rapporto ad altre forme contrattuali di utilizzo del bene (es. il noleggio) o in rapporto all'acquisizione in proprietà del bene stesso soltanto per il Fondo. A tale scopo il servizio, laddove consentito nel rispetto della normativa nazionale e di recepimento della normativa comunitaria, il Soggetto dovrà comunque preliminarmente acquisire almeno tre preventivi da parte di fornitori specializzati contenenti: la durata del contratto; il canone mensile dello stesso; il raffronto con contratto di noleggio dello stesso bene per lo stesso periodo contrattuale; il raffronto con il prezzo di acquisto a valore corrente di mercato del bene stesso. Sono esclusi gli oneri amministrativi, bancari e fiscali legati al contratto di *leasing*. Ammortamento: l'ammortamento dei beni mobili e delle attrezzature costituisce spesa ammissibile a condizione che gli stessi non abbiano già usufruito di contributi pubblici; che il costo venga calcolato secondo le norme contabili e fiscali pertinenti; che siano direttamente riferiti al periodo dell'attività progettuale; che gli stessi siano inseriti nel libro dei cespiti e che i beni e le attrezzature impiegati per la formazione non facciano parte di strutture produttive utilizzate in via ordinaria dall'azienda. Manutenzione: è ammissibile il costo della manutenzione ordinaria effettuata durante il periodo di svolgimento delle attività.

H) Materiale di consumo. Questa voce comprende il materiale di consumo concernente le attività (a titolo esemplificativo: cancelleria, stampati, dispense per le attività didattiche).

I) Assicurazioni. Possono essere riconosciute le spese relative a polizze assicurative che non siano comunque già coperte dalle assicurazioni obbligatorie per legge, nonché le polizze fideiussorie relative agli acconti erogati in base all'Articolo 118 Legge 388/00 e successive modificazioni, relative ai Fondi Interprofessionali.

L) Illuminazione, forza motrice, condizionamento e riscaldamento. I suddetti costi devono essere determinati in relazione alla durata dell'azione finanziata, alla superficie dei locali utilizzati, al numero degli utilizzatori e dei destinatari delle attività progettuali.

M) Posta, telefono e collegamenti telematici. Per quanto concerne le spese postali, sono riconoscibili, per il periodo ed in relazione alle specifiche attività, spese per raccomandate, assicurate, telegrammi, vaglia telegrafici, pacchi, servizi di corriere espresso, nonché il costo di uso e manutenzione della macchina affrancatrice. Analogo criterio vale per le spese telefoniche e di collegamento telematico; in caso di contemporaneo svolgimento di più attività, si potrà utilizzare qualsiasi metodo di ripartizione per il calcolo pro rata idoneo a dimostrare in modo attendibile e congruo il costo imputabile, prendendo eventualmente a riferimento i tabulati telefonici.

N) Indennità per i membri degli organi statutari. Nella voce vengono comprese le spese relative alle indennità previste per il Presidente del Fondo, per i membri del Consiglio di amministrazione e per quelli del Collegio sindacale o Revisori dei conti ed eventuali altri organi previsti dallo Statuto. Le indennità debbono risultare da atti deliberativi assunti nel rispetto delle norme previste dallo Statuto e dal Regolamento organico del Fondo. L'IVA può costituire una spesa ammissibile solo se è realmente e definitivamente sostenuta dal beneficiario finale. Le altre imposte, tasse e oneri (in particolare le imposte dirette e i contributi per la sicurezza sociale su stipendi e salari), che derivano dal finanziamento del Fondo, per essere ritenute ammissibili devono essere effettivamente e definitivamente sostenuti dal beneficiario finale o dal singolo destinatario. Gli interessi attivi maturati sui finanziamenti saranno portati a compensazione dei corrispondenti interessi passivi. Previa variazione del piano formativo di attività e conseguente comunicazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - UCOFPL, le eventuali eccedenze attive potranno essere impiegate per il finanziamento delle relative attività formative [464] ".

[464] Ibidem, op. cit.

Capitolo 5

La domanda di formazione individuale.

5.1- La responsabilità dei lavoratori rispetto al proprio capitale umano.

Oggi si prende sempre più coscienza della centralità e della priorità del fattore umano nel modo delle organizzazioni. In un importante libro degli anni Settanta, dal titolo emblematico - *Il capitale umano dell'impresa* - Giuseppe Scifo ricordava una singolare meditazione di Rensis Likert: "Supponiamo che domani mattina ogni posizione nella vostra azienda sia vacante, che tutte le attuali funzioni siano là per essere svolte, che gli stabilimenti, gli uffici, gli impianti, i brevetti e le risorse finanziarie esistano come oggi: ma non così le persone. Quanto tempo occorrerà e quanto costerà assumere il personale necessario per assolvere tutte le funzioni esistenti, per addestrarlo in modo che raggiunga l'attuale livello di competenza e per integrarlo in un'organizzazione quale è quella di oggi [465]?"

Probabilmente dare una risposta esaustiva era difficile allora e quanto mai oggi, con il moltiplicarsi delle complessità, in queste pagine proverò ad occuparmi di una di queste, la domanda di formazione individuale. La formazione continua promossa dalle aziende, non è comprensiva di tutta la formazione per il lavoro cui partecipano gli occupati. La ricerca ISFOL sulla formazione permanente [466] rileva una partecipazione ad attività formative finalizzate al lavoro che solo in un terzo dei casi è stata decisa dal datore di lavoro e in un altro terzo da una scelta comune dei datori di lavoro e dei lavoratori, mentre nei casi restanti è frutto di decisione autonoma di questi ultimi. Anche la varietà delle sedi e dei contenuti della formazione segnala un campo più vasto e articolato di quello della formazione continua di tipo aziendale: determinato, in parte, da un campione che, come si è detto, comprende oltre a lavoratori dipendenti anche autonomi e professionisti, ma forse anche dal fatto che attività come lo studio di una lingua straniera, l'apprendimento di linguaggi o pacchetti informatici, e altri contenuti possono essere

[465] Giuseppe Scifo, *Il capitale umano dell'impresa,* ISEDI, Milano, 1974, p. 88.

[466] *La domanda di formazione: esclusi ed autoesclusi,* ISFOL, op. cit.

ritenute importanti rispetto al lavoro anche se non sono specificamente richiesti dalla prestazione esercitata.

La responsabilizzazione dei lavoratori rispetto allo sviluppo del proprio capitale umano è in verità già presente nel mondo del lavoro. Una parte almeno dei lavoratori è disposta a impegnare nella formazione quote di tempo di vita e anche risorse proprie. Sempre la ricerca ISFOL sulla formazione permanente rileva che se il cinquantuno per cento dei partecipanti alla formazione l'ha svolta esclusivamente durante l'orario di lavoro, il dodici per cento l'ha svolta in parte dentro e in parte fuori, e il trentaquattro per cento solo fuori dall'orario di lavoro (il tre per cento ha invece chiesto un congedo per la formazione). Rileva anche che se nel sessantaquattro per cento dei casi il costo economico della formazione è stato sostenuto dai datori di lavoro e nel diciotto per cento dei casi da altri soggetti pubblici o privati, nel sedici per cento dei casi, i costi sono stati sostenuti dagli interessati [467]. Ma chi sono i lavoratori che, pur non coinvolti da Azioni formative decise a livello aziendale, sono motivati ad accedere alla formazione, anche fuori dall'orario di lavoro, e talora sostenendone in tutto o in parte i costi economici [468]?

Un primo approfondimento in questa direzione è reso possibile da una lettura delle esperienze di formazione continua a domanda individuale avviate negli ultimi anni dalla maggior parte delle Regioni [469]. Va detto, in primo luogo, che sia i dati relativi ai lavoratori che hanno presentato Piani formativi individuali sia le decisioni assunte da diverse Regioni di implementare le risorse per moltiplicare il numero dei *voucher* disponibili, segnalano un alto indice di interesse da parte di alcuni settori del lavoro dipendente. È interessante anche che, nella stragrande maggioranza dei casi (novantacinque per cento), i lavoratori abbiano presentato domanda senza accordi preventivi con l'impresa e generalmente senza informarla se non per contattare individualmente le flessibilità orarie talora necessarie alla frequenza dei corsi. In quasi tutte le realtà, inoltre, la partecipazione alle attività comporta, oltre a un impegno personale in termini di tempo di vita, anche una compartecipazione, sia pure percentualmente modesta, ai costi della formazione. Deve aggiungersi, infine, che anche nella formazione a domanda individuale è riscontrabile il fenomeno della ricorsività. I dati però dicono anche che questo tipo di offerta, in cui i lavoratori per lo più scelgono da soli all'interno di Cataloghi organizzati dalle Istituzioni locali, raggiunge soprattutto i lavoratori più forti. Sebbene in alcune Regioni siano stati attivati dispositivi mirati ad attrarre anche i soggetti più deboli, sono i lavoratori con più elevata scolarizzazione e i più giovani quelli che accedono di più alla nuova

[467] 55 Si fa riferimento, per questi dati, ai risultati delle due indagini *Eurostat Continuing Vocational Training Survey* – CVTS (condotte, per l'Italia, dall'ISTAT) nei Paesi UE nel 1994 e nel 2000-2001 che hanno preso in considerazione le imprese con più di 10 addetti.

[468] ISFOL, Progetto Formazione Continua 2001 sull'orientamento verso la formazione dei lavoratori dipendenti, è riportato nella *Relazione del Ministero del Lavoro alla Camera dei Deputati sulla Formazione Continua in Italia*, 2001.

[469] Si veda V. CESOS, *Il congedo per la formazione in Europa, una strategia per l'apprendimento lungo tutta la vita*, Roma, 1999; ISFOL, *I laboratori della formazione Continua*, Franco Angeli, Milano, 2003.

opportunità. Anche l'analisi delle scelte dei contenuti evidenzia differenze tra i lavoratori più forti, che tendono a selezionare ambiti tecnici specifici correlati con le proprie aspirazioni professionali, e i lavoratori più deboli, che si rivolgono preferibilmente verso le competenze di base legate all'informatica e alle lingue [470]. Questi dati risultano particolarmente interessanti in quanto pongono un problema di ridefinizione e di attuazione di nuovi strumenti normativi per il diritto/dovere di formazione che ribadiscano dispositivi contrattuali come le 150 ore ma che lo amplino e superino concettualmente. Nella società della comunicazione il diritto all'educazione infatti risulta fortemente deprivato se non lo si congiunge con il diritto all'espressione e alla risposta. Queste tematiche riguardano approcci di politica dell'offerta di formazione che sostengano e accompagnino nel loro cammino i soggetti individualmente e collettivamente, capaci di gestire e orientare i processi educativi a cui è sottoposto nella vita e nel lavoro. Per questo sono necessarie a livello politico e progettuale iniziative per sensibilizzare i giovani nei confronti della formazione, e offerte di formazione professionale per chi ha bassi livelli di istruzione, che sia sempre più fuori dall'aula. Questo dovrà essere fatto attraverso strumenti ancora non del tutto chiari, visto che andranno prima di tutto a ledere i fattori tempo e produzione delle aziende. Come vedremo i *voucher* aziendali costituiscono un esempio in tal senso, che però sono attualmente fruiti da chi possiede livelli d'istruzione medio alti e certamente irrisori se pensiamo alla massa dei lavoratori soprattutto delle piccole e medie imprese.

Anche a livello di metodologie didattiche di formazione professionale oggi abbiamo procedure innovative che puntano alla collaborazione dei soggetti, della loro responsabilizzazione e presa di coscienza riguardo alle problematiche in situazione sia di competenze che di conoscenze che di produzione di senso. Esse però trovano spazi di espressione difficili se non a livello di *leaderschip*. Tralasciando le tecniche tradizionali (formazione in aula e istruzione sul lavoro), credo opportuno ricordare alcune tecniche che vengono definite emergenti: *l'Outdoor Development*, fuori dall'aula; *Outward Bound*, ispirate alle scuole militari; *Learning Community; Autonomy Laboratory*; *Joint Development Activities*; infine *l'Action Learning*, una formazione oltre l'aula, non attraverso situazioni semplificate e simulate, che possa accumulare nuove esperienze vivendo direttamente situazioni aziendali reali. Naturalmente questi esempi sono alcuni, che presuppongono personale competente nella formulazione dei metodi riflessivi (che si basano sulla centratura sul soggetto, sull'autoriflessione), sulle esercitazioni dimostrative, sulle esercitazioni d'analisi, sulle "*role-playing*, *sull'in-basket* o sui *Busines games"* [471]. Queste tecniche sono il risultato di azioni intenzionali sia degli esperti di formazione che dei soggetti in formazione, volte a favorire la formazione professionale, frutto di politiche e saperi che tentano di offrire un servizio il più vicino possibile ai soggetti ma non trascurano certamente il lato organizzativo e produttivo delle aziende in cui si trovano ad essere agite. Bisogna ricordare poi che

[470] Ibidem, op. cit.

[471] Si veda per tutti, *Formazione e organizzazione. Una guida alle fonti di conoscenza*, Luigi Padovese e Luciano Vicentini (a cura di), op. cit. , pp. 105-136.

l'intervento formativo risiede nelle analisi dei bisogni di formazione che sono organizzativi, professionali ma anche individuali, perciò in sede di definizione di strumenti normativi e di progettazione degli interventi di formazione non si può trascurare il problema di far convergere domanda e offerta di formazione in un sistema integrato e ricorrente.

Il nodo cruciale è se esiste la possibilità di autodeterminazione , ovvero controllo e gestione del proprio processo formativo secondo modi e fini diversi anche antagonistici rispetto quelli introdotti dalla produzione, oppure se il nostro formarci è inevitabilmente sottomesso alle qualità formative (o deformanti) del prodotto e del suo produttore. Come vedremo anche i *voucher* aziendali non vanno oltre la logica della formazione a Pacchetto o meglio a Catalogo (il catalogo formativo è l'insieme di percorsi formativi scaturiti dalle concordi valutazioni fra le Parti, datoriali e sindacali, in relazione agli effettivi fabbisogni formativi territoriali) [472], anche se nuovi nel nostro scenario di formazione professionale, anche se sicuramente strumento di avvicinamento di domanda e offerta di formazione, sono comunque concepiti in un ottica di fungibilità alle competenze e necessità delle aziende. Come i dati confermano i lavoratori più forti scelgono percorsi formativi svincolati dalle necessità aziendali, il problema dell'offerta quindi si scontra con la domanda anche sui contenuti. Questo risulta particolarmente importante perché i soggetti hanno e possono avere un ruolo modificante dei rapporti di forza, gestione delle informazioni, dei processi di produzione, del consumo culturale ecc. solo se situati all'interno del processo produttivo in genere, in quanto il consumo è parte integrante di esso [473]. Per un possibile sviluppo di una politica della domanda sono necessarie tre componenti: l'espressione della domanda di nuovi prodotti educativi; la partecipazione del pubblico alla produzione dell'offerta; la gestione da parte del pubblico degli organismi per la distribuzione dei prodotti educativi e della modalità di accesso (le condizioni dello scambio e loro consumo); il consumo e la direzione intenzionale dei processi educativi presenti nell'evento educativo in quanto è nel momento del consumo che il prodotto diviene tale [474].

Il primo punto si riferisce alla liberalizzazione del tempo per la formazione, il secondo richiama la capacità di auto-organizzarsi delle persone (l'atto di unirsi ad altri per la soluzione di problemi comuni, gestire e organizzare i rapporti collettivi, ricercare nuove prospettive attraverso il confronto ecc.), il terzo punto si riferisce alla capacità del pubblico di rieducare la molteplicità di agenti che formano l'attuale clima educativo. Qui mi riferisco alla capacità di elaborare strategie educative, piani programmatici e progetti di riconversione educativa dell'insieme di organismi che nel lavoro e nella vita quotidiana condizionano la formazione e quindi la vita della gente. Il pubblico (lavoratori compresi) tendono ad oggi ad essere

[472] Patrizia Dandolo e Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* op. cit. , p. 117.

[473] Paolo Federighi, *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal Lifelong Learning ad una società ad iniziativa diffusa,* op. cit. , pp. 193-221.

[474] Ibidem, pp. 193-221.

considerati un problema e non una risorsa, la riprogrammazione degli agenti culturali riguarda in questo senso il riconoscimento del ruolo di agente attivo e trasformatore ad ogni individuo. Nonostante i numerosi interventi normativi riguardo alla formazione sia a livello europeo che nazionale, direi che siamo ancora molto distanti da scenari del tipo sopra descritti.

5.2- La formazione continua a domanda individuale: nuove opportunità.

Un fenomeno che ha assunto una portata indubbiamente ampia e che si è posto all'attenzione degli operatori sopratutto nell'ultimo triennio, è la diffusione della cosiddetta formazione continua a domanda individuale (FCI). Con questo termine si intende la formazione finalizzata al lavoro cui i lavoratori accedono non a seguito di Piani formativi aziendali (concordati o meno tra le Parti sociali), ma in base a progetti di miglioramento e arricchimento delle proprie conoscenze e competenze elaborati a livello individuale. Le caratteristiche principali delle pratiche di formazione continua individuale emerse fino ad ora prevedono: il finanziamento dell'attività formativa attraverso la concessione di "*voucher*" individuali; la compartecipazione finanziaria da parte del lavoratore che richiede il *voucher* (in misura variabile in relazione agli indirizzi regionali e alle fonti di finanziamento); lo svolgimento delle attività formative principalmente fuori dell'orario di lavoro. La formazione individuale viene ricercata dai singoli lavoratori in base ad aspettative diverse, come dimostra l'analisi delle esperienze attivate in ambito regionale, in particolare: svolgere meglio la prestazione lavorativa; acquisire competenze utili a possibili percorsi di carriera; trovare condizioni professionali migliori in altri contesti lavorativi dello stesso settore; cambiare settore lavorativo e tipo di prestazione; prevenire l'obsolescenza professionale; mettersi alla prova per verificare la possibilità di altri progetti professionali; passare dal lavoro dipendente al lavoro autonomo; approfondire una materia interessante; apprendere competenze funzionali (lingue straniere, informatica) utili sia nel lavoro che nella vita [475].

Ne deriva che in questa tipologia formativa la partecipazione alla formazione non è indirizzata soltanto al mercato interno (come accade per lo più nei Piani formativi aziendali e per certi versi anche in quelli settoriali) ma può guardare in parte o del tutto anche al mercato esterno all'impresa di appartenenza e si ribadisce la responsabilità individuale del lavoratore rispetto alla propria occupabilità che viene auspicata dal *Memorandum* sull'istruzione e sulla formazione permanente della Commissione Europea (ottobre 2000) come risorsa di sviluppo economico e civile; possono configurarsi opportunità di crescita interessanti per quelle tipologie di lavoratori che per varie ragioni sono esclusi dai Piani formativi aziendali, che hanno

[475] Si veda in Internet, *I principali elementi di evoluzione del sistema,* op. cit.

aspettative di crescita e mobilità professionale fuori dal contesto lavorativo di appartenenza, che corrono rischi di espulsione dal mercato del lavoro o di arretramento del proprio *status* professionale.

5.3- La formazione continua individuale nell'attuazione della Legge 236/93.

La sperimentazione della formazione continua individuale prende l'avvio dalla Circolare 139/98 del Ministero del Lavoro (in attuazione della Legge 236/93) [476] che consentiva alle Regioni di riservare una parte delle risorse destinate ai Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, per il finanziamento di progetti di formazione continua proposti da singoli lavoratori.

La sperimentazione, attuata inizialmente solo in alcune Regioni, si è estesa progressivamente alla maggior parte del territorio nazionale, rendendo esplicita una domanda di formazione quantitativamente assai consistente e solitamente superiore alle risorse disponibili [477].

A causa dello scarto tra domanda ed offerta, che si è determinato quasi ovunque, e anche per allargare l'area dei possibili destinatari, le Regioni hanno spesso integrato le risorse *ex* Legge 236/93 con risorse del FSE e con quelle previste dalla Legge 53/2000 per il finanziamento dei progetti e dei Piani formativi individuali. In qualche caso sono stati fatti convergere anche risorse regionali dedicate a particolari tipologie di lavoratori.

I dispositivi organizzativi attraverso cui si realizza l'offerta di formazione continua individuale da parte delle Regioni (o Province, nei casi in cui la materia è stata decentrata) sono principalmente due: i cataloghi e i *voucher*. I cataloghi, cartacei e su *sito web*, sono elenchi, articolati secondo vari criteri ordinatori, dei corsi disponibili nei diversi Enti formativi (il meccanismo prevede in genere un bando attraverso cui la Regione o la Provincia propone offerte formative individuate in base ad analisi dei fabbisogni professionali esistenti nel territorio) [478]. In alcuni casi, l'offerta è sostenuta da misure di accompagnamento di carattere orientativo, con il coinvolgimento dei Servizi per l'Impiego o di altri Sportelli di informazione e consulenza, e di pubblicizzazione più o meno accurata e capillare delle opportunità. I *voucher* (buoni formativi), in numero variabile secondo le risorse destinate alla formazione continua individuale, sono di valore diversificato (da cinquecento a cinquemila Euro) e vengono per lo più accreditati direttamente agli Enti di formazione in base a una documentazione comprovante la frequenza del lavoratore di almeno il settanta per cento delle ore previste per il corso. I lavoratori in genere sono tenuti a compartecipare alla spesa con quote fino al venti per cento del totale.

[476] Pubblicata in (GU Serie Generale n. 2 Anno 140), del 04/01/99.

[477] Si veda in Internet, *I principali elementi di evoluzione del sistema,* op. cit.

[478] Ibidem, op. cit.

Sebbene non siano ancora disponibili monitoraggi approfonditi in grado di delineare il quadro completo dell'esperienza, le analisi parziali che sono state condotte fino ad oggi segnalano, oltre ai risultati positivi in termini di adesione dei lavoratori e di gradimento delle Amministrazioni regionali per la semplicità di gestione del meccanismo del *voucher*, anche alcune necessità relative: all'attivazione di misure di accompagnamento (informazione, orientamento) adeguate a sollecitare ovunque la domanda dei lavoratori più deboli e, sostenere la progettazione di percorsi formativi composti di moduli successivi allo sviluppo di un'offerta effettivamente ritagliata sui fabbisogni professionali di maggiore emergenza nell'area territoriale di riferimento e caratterizzata da condizioni logistiche (diffusione sul territorio) e di flessibilità (orari, composizione dei gruppi-classe) adeguati alle caratteristiche e alle esigenze dell'utenza [479].

Pur all'interno di questo contesto ancora problematico, occorre comunque osservare che l'esperienza della FCI, proprio per i successi registrati sul versante della domanda, si sta configurando come un'opportunità di grande importanza per lo sviluppo di politiche istituzionali di "*lifelong Learning*". Sono in effetti molte le Regioni che stanno attivando Azioni di monitoraggio dell'esperienza e di verifica dei suoi risultati e che introducono, da un bando all'altro, importanti fattori di miglioramento dei diversi dispositivi organizzativi e gestionali.

Sul versante dei comportamenti delle aziende, infine, cominciano a profilarsi degli elementi nuovi, di cui tenere conto nella valutazione complessiva dell'esperienza e della sua possibile evoluzione. In qualche caso, infatti, l'accesso dei lavoratori alla FCI è promosso dall'azienda, che in questo modo evita le complicazioni organizzative e i costi economici connessi con l'attivazione di Piani formativi aziendali [480]. In altri si segnalano Accordi (di fatto) tra le Parti con cui l'azienda si fa carico di coprire con proprie risorse le quote a carico dei lavoratori. Più raramente si ritrovano Accordi per l'utilizzo, ai fini della frequenza dei corsi, di dispositivi contrattuali (conto-ore individuale, banca delle ore) che configurano la possibilità di mini-congedi per la formazione. Sono, evidentemente, fattispecie molto diverse, se nella seconda e nella terza si tratta di prime esperienze di contrattazione della FCI, nella prima si profila un uso improprio dello strumento.

5.4 - La formazione continua individuale nella Legge 53/2000.

Con la Legge 53/2000[481], la FCI si configura come un diritto soggettivo che, da un lato deve essere riferito ad una possibile mediazione tra interessi del lavoratore e interessi dell'azienda, realizzata tramite la

[479] Ibidem, op. cit.

[480] Ibidem, op. cit.

[481] Cfr. , nota 49.

contrattazione tra le Parti sociali (perché esercitabile attraverso Piani formativi aziendali e territoriali concordati tra esse e perché alla contrattazione spetta di regolarne le condizioni); dall'altro è comunque tutelato, anche in assenza di Piani formativi aziendali e territoriali e di specifica contrattazione collettiva, da un intervento pubblico che destina ad esso specifiche risorse [482].

Il significato ed il valore attribuito, e più in generale al diritto dei lavoratori alla formazione continua, si evidenzia maggiormente se si confronta l'Articolo 6 (relativo ai congedi per la formazione continua) con l'Articolo 5 (Congedi per la formazione) della Norma, anche in questo, infatti, si delinea un diritto soggettivo dei lavoratori, trattandosi però di una formazione non finalizzata al lavoro, ma al conseguimento di titoli di studio della scuola dell'obbligo, della scuola superiore, dell'Università, o alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro [483]. In sostanza il congedo per la formazione, in questo caso, si configura come un'esigenza esclusivamente personale del lavoratore, che può dar luogo, se c'è autorizzazione del datore di lavoro, alla concessione di un'aspettativa durante la quale non c'è retribuzione e non opera nessuna copertura previdenziale e retributiva [484]. Con notevoli differenze, quindi, rispetto alla normativa sul diritto allo studio (Articolo 10, Legge 300/70) e, ancor di più, rispetto alla normativa di fonte pattizia sulle "150 ore", in cui è invece evidente il riconoscimento della crescita culturale del lavoratore come un valore non solo per l'individuo ma anche per la collettività [485]; tant'è che non solo l'organizzazione pubblica è tenuta a garantire l'offerta formativa, ma la stessa azienda è obbligata a tutelarlo: nella forma dei permessi retribuiti per i lavoratori-studenti sanciti dalla Legge 300 [486], e successivamente in quella assai più impegnativa del congedo

[482] Si veda in Internet, URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/default_efondint.php?id=87 >, 23/08/04, il Decreto Ministeriale n. 167/01. Il Decreto ripartisce le risorse per l'annualità 2000-2001 per il finanziamento di progetti di formazione di lavoratori occupati (Articolo 6 della Legge 53/00).

[483] "Il congedo formativo previsto all'Articolo 5 (fino a 11 mesi in tutto l'arco della vita lavorativa) è accessibile solo a lavoratori con almeno 5 anni di anzianità di servizio nella stessa azienda o amministrazione ; il datore di lavoro può non accogliere la richiesta o differirne l'accoglimento nel caso di comprovate esigenze amministrative ; il congedo implica la conservazione del posto di lavoro, ma la cessazione della retribuzione e dei contributi previdenziali e assicurativi. Alla contrattazione collettiva è affidata la previsione delle modalità di fruizione del congedo formativo, l'individuazione delle percentuali massime dei lavoratori che possono avvalersene, la disciplina delle ipotesi di differimento o di diniego all'esercizio di tale facoltà, la definizione dei termini del preavviso (che non può essere inferiore a 30 giorni). Il congedo non è cumulabile con le ferie, e si interrompe per "grave e documentata infermità". I soli benefici previsti per i lavoratori in congedo formativo sono : la facoltà di prolungare, a richiesta, il rapporto di lavoro per un periodo corrispondete, anche in deroga alle disposizioni sul pensionamento obbligatorio ; il diritto di richiedere l'anticipazione del trattamento di fine rapporto."

[484] Si veda in Internet, *I principali elementi di evoluzione del sistema,* op. cit.

[485] Ibidem, op. cit.

[486]" L'Articolo 10 della Legge 300 è tuttora in vigore e costituisce materia di ricorrenti ritocchi da parte della contrattazione collettiva nazionale di categoria ; quanto al congedo "150 ore", continua ad essere utilizzato nelle categorie del lavoro pubblico mentre è limitato il ricorso ad esso nel lavoro privato. La contrattazione collettiva nazionale di categoria ha, in qualche caso, introdotto la possibilità di utilizzo di una parte del monte-ore collettivo a fini di formazione professionale continua. In diverse categorie i contratti nazionali hanno recentemente introdotto altri dispositivi – banca delle ore, conto-ore individuale ecc. – finalizzati all'accantonamento di pacchetti di ore (tutte o parzialmente retribuite) a fini formativi."

formativo retribuito (le 150 ore), di cui usufruire con regole e modalità individuate dalla contrattazione collettiva Anche i Fondi Paritetici Interprofessionali dovranno misurarsi con il valore aggiunto introdotto nel sistema della formazione continua da una misura che può svolgere un ruolo compensativo rispetto alla inevitabile selettività dei Piani formativi aziendali e settoriali, offrendo accesso alla formazione anche ai lavoratori che rischiano di esserne esclusi; si configura come una formazione per il lavoro non circoscritta al solo mercato interno, quindi, potenzialmente di grande importanza a fronte dell'evoluzione del mondo del lavoro e delle dinamiche di mobilità, imposte o volontarie, che interessano i lavoratori; costituisce un ambito di crescita della responsabilizzazione dei lavoratori rispetto alla tenuta e allo sviluppo delle proprie competenze; si presta ad essere utilizzato non solo per la frequenza di corsi, ma anche per l'elaborazione di percorsi formativi coerenti con progetti professionali.

5.5- L'economia della conoscenza e il suo "tempo".

Il futuro della Economia della Conoscenza *(K-Economy)* va indubbiamente rivisto mediante un' ottica della dinamica delle relazioni economiche e sociali tra "Conoscenza e Lavoro" in modo che i tempi di lavoro e tempi di formazione permanente vengano continuamente legati assieme al fine di poter lavorare in modo discontinuo, garantendo, nel contempo, un reddito continuo [487]. Ciò non significa scegliere forme obsolete di assistenzialismo educativo, ma consentire riqualificazione continua delle competenze lavorative viste nell'ottica di una nuova forma di lavoro retribuito , in quanto necessario per generare flessibilità ed efficienza nell' ambito di una nuova cultura del lavoro nella nuova prospettiva di sviluppo della economia della conoscenza. Lo sviluppo di tale economia indica la necessità di attuare un sostanziale cambiamento tra i processi di apprendimento, l'innovazione e la competitività del sistema economico. Pertanto più esattamente si dovrebbe parlare di economia della conoscenza e dell' apprendimento continuo [488] in quanto questo diviene il fattore strategico fungibile alla riqualificazione permanente della forza lavoro, tale che possa condurre ad un effettivo cambiamento della concezione economica e sociale della vecchia economia fondata sui canoni di sviluppo della società industriale al fine di poter attivare le necessarie innovazioni nei processi produttivi sia tecnologiche che organizzative più proprie della *K-Economy*.

Fondamentale è quindi saper sviluppare competenze manageriali innovative quale fattore che determina il percorso evolutivo dello sviluppo contemporaneo proprio perché la sopravvivenza ed il successo delle imprese vanno fortemente a dipendere dalla capacita di adeguare la competitività sulla

---

[487] Si veda *DYNAMIC ROUTING of" KNOWLEDGE @ WORK" for the "K-Economy",* materiale citato in Internet, URL: < *http://www.edscuola.it/archivio/lre/dynamic_routing.htm*> ,13/03/05.

[488] Ibidem, op. cit.

qualità del prodotto e del processo ed evidentemente come la qualità non dipenda principalmente dalle risorse finanziarie per gli investimenti, ma soprattutto sia funzione del *know-how* innovativo reso possibile dalla realizzazione di *network* Ricerca / Impresa e pertanto dall' accrescersi del valore economico delle risorse intangibili [489], correlate alla innovazione cognitiva e la formazione delle risorse umane. Per capire pienamente la portata della questione , legata anche alle prospettive future di capacità competitiva nella nuova ottica di sviluppo della "*K_Economy*", e opportuno riconsiderare da cosa sia dipeso il ciclo virtuoso delle espansione della vecchia economia industriale e le ragioni sostanziali per cui oggi tale ciclo sia ormai entrato in evidente saturazione. In *Adam Smith* ad esempio gia dal semplice esempio della "Fabbrica di Spilli" l'idea è molto chiara: "La ricchezza delle nazioni , dove il lavoro produttivo si esegue mediato da macchine, si basa fondamentalmente sul risparmio di tempo generato da una appropriata divisione sociale del lavoro manuale ed intellettuale nella produzione e nei servizi. Quindi la riduzione dei tempi morti è' il motore dello sviluppo della società industriale che assicura un aumento della produttivita' e dello sviluppo del mercato e con esso anche l' aumento delle opportunità di lavoro" [490]. Pertanto il modello socio-economico concepito inizialmente dal filosofo ed economista scozzese *A. Smith* (1723-1790), determina una profonda revisione della precedente struttura dei mestieri della produzione artigianale e contadina, altresì basata su un lungo periodo di apprendimento individuale che di fatto limitava l' espansione della produzione e del mercato. Per sviluppare tale nuove modalità di efficienza la società industriale ha dovuto modificare concettualmente il sistema formativo rimodellandolo in discipline di apprendimento al fine di favorire la specializzazione delle professioni e la separazione tra lavoro manuale ed intellettuale, che e' alla base della divisione sociale del lavoro industriale; inoltre e stato necessario concepire il lavoro come valore mercificato in quanto il potere di acquisto della retribuzione viene ad essere funzione della capacità di espansione del sistema di scambio delle merci di una nazione. Comunque e' incontrovertibile il fatto che con la globalizzazione della economia in un mercato senza frontiere per imprese e finanze, mutino la dimensione dell'intero ciclo produttivo in quanto esso si integra progressivamente in una dimensione transnazionale molto ampliata, di conseguenza il sistema industriale concepito in precedenza entra in progressiva saturazione e quindi, il primo effetto che si ripropone, similmente ai tempi della prima industrializzazione della economia, la necessità di sviluppare nuove modalità di formazione manageriale correlabili ad una più adeguata comprensione delle prospettive future della "*K-Economy*" così da poter dare impulso a nuove modalità strategiche ed organizzative dello sviluppo economico e sociale nel mondo contemporaneo sempre più globalizzato ma alla ricerca di stabilità e sostenibilità possibile solo applicando metodi e processi di solidarietà internazionale per dare valore alle complementarietà dello sviluppo della Economia della

[489] Ibidem, op. cit.

[490] Adam Smith, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle Nazioni*, ISEDI, Milano, 1973.

Conoscenza estesa a livello mondiale [491]. Sotto la spinta del crescente processo contemporaneo di integrazione internazionale vediamo quindi di capire con maggior evidenza e puntualizzazione le ragioni sostanziali per cui oggi tale ciclo industriale di produzione e consumo sia ormai entrato in evidente progressive saturazione e come ciò comporti la necessita di anticipare strategie formative adeguate al nuovo tipo di sviluppo.

Lo sviluppo industriale si è basato sulla centralità della fabbrica pertanto la relazione produzione-lavoro era relativa ad una caratteristica fortemente territoriale, la globalizzazione economica e commerciale modifica sostanzialmente questo assetto tradizionale e pertanto al fine di poter mantenere l' utilizzazione della essenziale divisione del lavoro manuale ed intellettuale, la struttura della società industriale ancora esistente, deve attingere alle differenze tra paesi industrializzati e non industrializzati, mobilitando masse di manodopera ovvero internazionalizzando il sistema di produzione mediante il trasferimento di imprese [492]. In breve tempo tale processo di mobilità della mano d'opera e di trasferimento della produzione manifatturiera favorirà una forte omogeneizzazione dei mercati e tale processo certamente ha in se la tendenza ad annullare la competitività della produzione quantitativa tra le imprese nei vari paesi, pertanto il fattore competitivo nella economia globale necessita di spostarsi rapidamente dal settore della quantità della produzione e dei consumi a quello della qualità e della innovazione continua. Tali considerazioni rendono evidente come le tendenze evolutive del mercato della produzione e del lavoro proprie del processo di globalizzazione conducano inevitabilmente verso una prima fase di integrazione della produzione e vendita (*NET-Economy*) che e già in atto e quindi comporta significativi incrementi di cambiamento dei criteri efficienza concepiti e sviluppati nell'ambito della vecchia società industriale. Infatti a partire dal nuovo millennio l' Europa ha evidenziato la necessita di perseguire strategie di "*NET-Economy*" al fine di valorizzare il *know-how* strategico capace di innalzare la qualità dei processi di produzione in un regime di estesi *network* europei integrati tra ricerca ed impresa. L' equazione fondamentale della economia (tempo equivale a denaro), perseguendo oggi giorno la strategia della *NET-Economy*, si proietta gradualmente sul sistema di rete telematica proprio in quanto la realizzazione di ricchezza rimane in ogni tempo funzione primaria del risparmio di tempo che nelle condizioni di sviluppo tecnologico risulta fondato sulla comunicazione interattiva delle procedure e processi di coordinamento della produzione e delle vendite [493]. Quindi il fattore "*Internet –Time*", diviene quello che, se opportunamente utilizzato nella espansione economica della produzione di qualità, assume la capacità di essere il fattore chiave per ridurre fortemente, in chiave moderna i tempi morti in relazione alle condizioni di sviluppo *post* industriale della *NET Economy,* questa pertanto rappresenta la condizione coorganizzativa transnazionale necessaria come condizione

[491] *Si veda DYNAMIC ROUTING of" KNOWLEDGE @ WORK" for the "K-Economy*", op. cit.

[492] Ibidem, op. cit.

[493] Ibidem, op. cit.

preliminare dello sviluppo della futura Economia della Conoscenza . Quindi questo tipo di "Economia di *Network*" richiede innanzitutto una formazione di stampo inter-disciplinare e permanente, attuatabile mediante strategie innovative di condivisione dell' apprendimento ed applicabile in una logica di "formazione/ lavoro" (E.*Work* + *E.Learning*), in riferimento ad ogni settore della produzione e degli scambi commerciali della logistica dei trasporti alla sicurezza ed alla certificazione della qualità della produzione durante tutto l'arco delle maglie produttive. Saranno pertanto queste le condizioni essenziali di trasformazione della formazione che permetteranno il successivo passaggio alla *K-Economy*, ove non sarà più la produzione delle merci ad essere il fattore determinante per lo sviluppo socio-economico futuro. Infatti già nella *NET-Economy* viene ad assumere un ruolo determinante una fondamentale trasformazione multi-disciplinare delle conoscenze finalizzata a dare valore sociale ed economico all' innovazione in un sistema che tende a rinnovarsi costantemente e ciò favorisce la formazione basata su metodologie interattive di "E.*Learning*" capaci di corrispondere alla espansione della costruzione innovativa delle conoscenze e della loro condivisione tra diversi settori e fattori internazionali dello sviluppo. Certamente siamo ancora lontani dall' acquisire nuovi criteri di legittimazione economica della costruzione innovativa del sapere, che per divenire chiave di accesso della nuova economia della conoscenza, dovrà effettivamente corrispondere a nuovi modi di pensare lo sviluppo globale reso complementare da criteri di sostenibilità e solidarietà, e quindi con una utilizzazione della tecnologie di comunicazione interattiva non più limitata nel favorire l' organizzazione di *network trans*-nazionali di impresa e ricerca, come nella *NET-Economy*, ma dalla loro associabilità ad estese reti di apprendimento finalizzate ad una effettiva trasformazione dell' insieme lavoro e formazione continua. Si vuol pertanto focalizzare l'attenzione sulla centralità di una formazione polivalente ricca di "saperi matrice" [494] che sviluppino l'autonomia individuale nell' apprendimento favorendo l' imparare ad apprendere nell'arco di tutta della vita proprio al fine di anticipare i modelli culturali e le forme manageriali ed organizzative che permettano di guidare lo sviluppo della *K-Economy* [495] Se fino ad ora siamo stati abituati a concepire il tempo della formazione come un tempo separato, durante il quale veniva definita un'identità precisa e concreta, é ormai tempo di fare i conti con una dimensione diversa dove i confini tra spazio-tempo formativo e spazio-tempo lavorativo saranno sempre più sfumati, dove formazione ed auto aggiornamento saranno intesi come un percorso che durerà tutta la vita.

Non solo i tempi della formazione dovranno essere modificati, ma le forme imposte dalla ragione economica al mondo della cultura determineranno cambiamenti sostanziali innanzitutto alla ricerca scientifica, ai suoi istituti e alle politiche di indirizzo. In secondo luogo, in relazione alle figure professionali nuove e ai saperi ad esse legati, verranno potenziati e sviluppati nuovi ambiti formativi.

[494] Ibidem, op. cit.

[495] Ibidem, op. cit.

La trasformazione subita nell'età contemporanea dagli istituiti atti alla conservazione e alla elaborazione delle società economicamente avanzate, ha determinato nell'ultimo secolo un legame sempre più marcato tra realtà economica ed istituti scolastici e Universitari. Questo legame si é concretizzato sia nella diffusione di saperi immediatamente trasferibili nel mondo del lavoro sia nell'ambito delle politiche di indirizzo e sviluppo della ricerca, intesa come supporto della crescita economica. Pertanto le forme che hanno caratterizzato la ricerca nei paesi a capitalismo avanzato si sono articolate su di una impalcatura rigida Stato-Impresa e, nel particolare caso italiano, questa impalcatura presentava una base triangolare ai cui vertici si ponevano Università, Enti pubblici di ricerca, Enti privati di ricerca. Oggi, come é stato dimostrato, non si produce più per un mercato in perenne crescita. Il passaggio da un modello di accumulazione rigido ad uno caratterizzato dall'introduzione di tecnologie e forme organizzative flessibili annulla l'idea stessa della programmabilità della produzione; viceversa le merci prodotte dalle imprese necessitano, per avere uno sbocco, di una fitta rete di commercializzazione sul mercato. Solo incorporando saperi e conoscenze si può produrre per competere. E' evidente l'importanza che gli Istituti formativi, le Università in particolare, avranno nei prossimi anni nella formazione di forza-lavoro, per rispondere a queste esigenze.

I giovani, la forza-lavoro al di sotto dei trenta anni, sono coloro che subiranno maggiormente questo passaggio epocale nell'organizzazione del mercato del lavoro: *part-time*, lavoro a domicilio e precariato a ciclo contino sono le dinamiche sulle quali si fonda la logica del decentramento produttivo. Un processo esattamente opposto a quello caratterizzato dal sottosviluppo o dalla sottoutilizzazione delle risorse produttive; ci troviamo di fronte al più moderno dei meccanismi di sfruttamento di tutto il lavoro sociale. Anche nei settori del lavoro intellettuale maggiormente qualificato assistiamo ad un processo analogo: la segmentazione del mercato del lavoro corrisponde alla nuova organizzazione della produzione su scala locale.

Se oggi l'Università, che resta il luogo privilegiato della produzione immateriale, é impegnata nella ricerca di merci strategiche per il mercato, appare evidente come il momento della formazione può diventare il terreno di scontro tra una cultura destinata all'impresa, alle esigenze dell'innovazione tecnologica e alla flessibilità del mercato del lavoro ed una cultura autonoma, intesa come domanda di sapere interna all'auto realizzazione della forza lavoro sociale, come domanda di conoscenza per la trasformazione della realtà. In *Dynamic Routine of "Knowledge @ Work" for the K-Economy* si legge quanto segue:

<<Sinteticamente possiamo dire che la scommessa di una rinnovata progettualità antagonista sarà quella di misurarsi sulla delicata questione dei saperi, sulla loro possibilità di diffusione e circolazione in un circuito in cui prevalga solidarietà, mutualismo dal basso e democrazia radicale. L'insubordinazione alla disciplina, la creatività dispiegata, la nuova professionalità costituiscono le tre maschere dietro le quali si cela il modello ideale di studente post-fordista, funzionale ai nuovi meccanismi di

accumulazione flessibili. Il lavoratore immateriale in formazione non deve fornirsi di pacchetti di sapere standardizzato né di un mansionario rigido e a compartimenti chiusi. Non è più un'armatura marionettistica che governa il corpo, il sistema attraverso il quale vanno a strutturarsi il vincolo e la subordinazione, ma l'auspicio ad una nuova libertà tesa ad ampliare l'asservimento. Cosa determina, dunque, nel nuovo scenario, il controllo dei comportamenti e la loro razionalità economica? Cosa incanala attitudini generiche, esperienze di vita, gusti e desideri sui binari sinuosi della valorizzazione capitalistica attuale?

Questa funzione viene oggi assorbita dal principio della professionalità, il principio che nella sua astrattezza, non perde il fine di far interiorizzare l'imperativo concreto della produzione. La professionalità è il versante soggettivo del controllo d'impresa sulla distribuzione delle committenze. Nella sua indefinitezza il concetto di professionalità istituisce la commensurabilità di qualunque talento, qualità o scelta di vita alla produzione di merci nella condizione del dopo Fordismo. In questo concetto è riassunta ed resa visibile la congiunzione con tutto ciò che restava al di fuori della sfera del lavoro (gusti, abitudini, amicizie, interessi culturali) alla regola del lavoro salariato. Siamo dunque al paradosso secondo il quale la vita, dispiegata contro l'alienante disciplina di fabbrica, pare abbia vinto la propria battaglia colonizzando essa stessa il lavoro, salvo poi riscoprirsi funzione, nella sua interezza, agli attuali meccanismi di valorizzazione. Convivono in questo modo amplificandosi vicendevolmente, un più di libertà e un più d'asservimento, un più di criticità e un più di lavoro non retribuito. Per superare situazioni di stallo, per ricreare il prodotto e l'organizzazione di impresa modellando l'uno e l'altra su un mercato della domanda, per interpretare i desideri del consumatore pilota e procedere nell'innovazione, l'impresa postfordista cerca una forza lavoro capace di oltrepassare i confini ed uscire dal percorso tracciato, siano essi i mansionari lavorativi del vecchio operaio massa, le caratteristiche della produzione in serie o le competenze acquisite sul posto di lavoro. L'impresa non cerca dunque, di esercitare un comando sui corpi assoggettandoli al rigore dei tempi di lavoro; essa cerca di selezionare spiriti liberi, spesso al di fuori del tradizionale Contratto di lavoro subordinato, per funzionalizzarli agli aumenti di produttività che possano renderla competitiva all'interno di un mercato in continua trasformazione. La Scuola, l'Università, le Agenzie formative in genere, assumono oggi funzioni strutturali, ed insieme all'industria della comunicazione, ricoprono un ruolo paragonabile a quello assolto in passato dall'industria dei mezzi di produzione. Anche qui sembra proliferare, fomentata da più parti, una circolazione di saperi snella, flessibile, decentrata, pronta a modulare gli ambiti di riferimento in modo elastico, ed incline a trasmettere metodologie e strumenti polifunzionali, in luogo di competenze specifiche a rischio di rapida obsolescenza. Spesso addirittura, il lavoro delle Università, si limita a rilevare i saperi e le qualità presenti sul territorio per poi incanalare quelle che già galleggiano fluide in un bacino interattivo che preesiste, consolidando, processi di soggettivizzazione e d'attribuzione e differenziazione dei ruoli. La produzione di soggettività, nel postfordismo diventa

elemento fondamentale del sistema. Se l'Università rappresentava**,** in passato, l'apparato istituzionale attraverso il quale la società assicurava la sua riproduzione, oggi rappresenta un'agenzia decentrata attraverso la quale il sistema produttivo garantisce la propria continua reinvenzione. La cultura, deve avere, nella seconda metà del nostro secolo, il ruolo motore nello sviluppo dell'economia, che fu quello dell'automobile nella prima metà, e delle ferrovie nella metà del secolo precedente. I processi di riforma e di ristrutturazione che investono ed ammodernano il sistema formativo, sono, infatti, orientati a valorizzare in senso produttivo, la preziosa merce sapere con la quale lavorerà la cultura che oggi si sta formando. Parallelamente diventa necessario arginare la possibilità che esso si costituisca in opposizione al sistema, ricostruendo la storia delle discipline in senso meramente evolutivo e lineare. La scuola e l'università raccontano, o più stesso danno per scontato, continuità storica e processi d'emancipazione, scongiurando incessantemente la rottura e la potenza dell' avvenimento. L'adesione al modello dominante di razionalità economica costituisce anzi metro e misura d'ogni attitudine ed abilità e questa adesione si presenta come uno degli aspetti determinanti di quella professionalità che prima enunciavo. Si tratta di fondare una quotidianità della trasformazione, che lungi dall'attendere il momento propizio per rompere gli orologi della produzione sulle piazze principali, prenda atto che all'interno di un percorso collettivo, all'interno della cooperazione sociale, all'interno dei percorsi di lotta e di elaborazione politica, e della formazione può intervenire la costituzione di una società ad iniziativa diffusa. Tale strategia ha come modello produttivo soggiacente l'economia della conoscenza, è la stessa attività produttiva che impegna i lavoratori nella produzione di conoscenze. La NEW-*NET- Economy,* fra illusioni e realtà impone sempre di più un salto di qualità in una economia della flessibilità, l'impresa si trasforma in macroimpresa, cioè in insieme di imprese indotte da una impresa generale, e la logica del *buy* prevale su quella del *make*. Si prospettano così anche i pericoli di uno svuotamento dei contenuti imprenditoriali con conseguente configurazione di *hole corporation*, imprese cave in quanto svuotate di attività concrete [496] >>. Anche il lavoro diviene più flessibile, con una configurazione quasi cooperativistica dell'impresa in grado di privilegiare sempre più la qualità della vita. La flessibilità caratterizza poi lo scenario esterno, che diviene pertanto sempre più turbolento. In esso emergono nuove manifestazioni del lavoro, dal telelavoro alle forme più o meno spinte di volontariato. Tendono a coesistere forme di imprese economicamente sempre più impegnate, ma anche di organizzazioni non legate esclusivamente al profitto. Si fanno strada nuove forme finanziarie che modificano le stesse economie d'impresa: *project financing*, *leasing*, cartolarizzazioni ecc. In relazione a tutto ciò vanno modificandosi i canoni dell'organizzazione d'impresa che si manifesta nella forma di rete, e in essa si devono reinterpretare la stessa gestione economica (*direct costing e absorsion costing*) e la finanza (*project*

[496] Ferruccio Capelli, Evoluzioni e rivoluzioni nell'impresa .Fra organizzazione e cultura. Dalla storia verso i futuri possibili, in Convegno seminariale, Lezioni dal mondo della Scienza dell'Organizzazione di Impresa, 26-30 marzo 2001, Materiali citati in Internet, URL:< http://www.edscuola.it/archivio/lre/dynamic_routing.htm>, 12/06/03.

financing) che presiede ai fenomeni operativi [497]. L'importanza del fattore umano è stata più volte ribadita anche da Alfred Chandler, lo storico delle organizzazioni più illustre del nostro tempo, che nel 1977 scrisse *The Visible Hand* [498], mutuando la concezione di Adam Smith per focalizzare l'importanza visibile dell'azione dei *manager* nella conduzione dell'impresa per il suo successo sui mercati economici. Oggi, la rivoluzione informatica ha trasformato l'impresa in una rete di tecnologie *hardware,* i cui *software* devono essere assicurati dal fattore umano che diviene così sempre più *knowledge worker* definendo un modello imprenditoriale di rete interconnessa di collaboratori. In un quadro del genere, caratterizzato dalle economie emergenti, nuove in quanto legate alle tecnologie innovative di rete, riaffiora come indispensabile l'aspetto della cultura d'impresa, indispensabile sia per contrastare l'imperante dominio della tecnologia, sia per consentire di unificare le diverse sensibilità operative in un'impresa che tende a disarticolarsi proprio per la sua configurazione esplosa in una rete sempre più tesa al decentramento funzionale, e perciò da coordinare poi unitariamente [499]. Emergono nuovi problemi, come quello della ridondanza delle informazioni che dunque devono essere selezionate così da renderle necessarie e sufficienti, mai sovrabbondanti. La conoscenza in ambito aziendale costruisce una nuova dimensione della cultura di impresa, che diviene sempre più fattore emergente di vantaggio competitivo. Cultura e conoscenza, condizionando il fattore umano, riabilitano di fatto anche il concetto di storia nel contesto imprenditoriale. Si vive nella storia dell'impresa che interagisce con la storia dell'ambiente circostante, e ciascun collaboratore opera nella storia e, nello stesso tempo, costruisce la sua storia e la storia dell'organismo imprenditoriale. La conoscenza acquisita dai collaboratori d'impresa li rende autonomi e in grado di operare alla stregua di imprenditori, diventando di fatto imprenditori di se stessi. È naturale allora porsi la domanda se, alla luce delle evidenze empiriche sottolineate sui soggetti in formazione se le maglie di questa rete non siano troppo larghe o non siano fabbricate per i lavoratori con bassi livelli d'istruzione.

5.6-I *Voucher* aziendali.

Tra le tipologie formative emergenti particolare attenzione va posta sui *voucher* aziendali che si configurano con caratteristiche ibride, a metà strada tra i *voucher* individuali propriamente detti e i progetti aziendali [500]. Possono essere definiti come incentivi economici di natura individualizzata volti al finanziamento di attività formativa documentabile scelta dai destinatari (lavoratori delle imprese). Per tale partecipazione il titolare dell'impresa, o chi svolge funzione di responsabilità, riceve contribuiti

[497] Ibidem, op. cit.

[498] Alfred Chandler, *La mano visibile. La rivoluzione manageriale nell'industria americana*, Franco Angeli, Milano 1981.

[499] Ferruccio Capelli, *Evoluzioni e rivoluzioni nell'impresa .Fra organizzazione e cultura. Dalla storia verso i futuri possibili, op. cit.*

[500] Si veda *I principali elementi di evoluzione del sistema,* in Internet, op. cit. , p. 14.

individuali per ciascun lavoratore che abbia partecipato alle iniziative di formazione (entro un ammontare limite stabilito dai diversi contesti regionali e provinciali), generalmente inserite in un Piano informale elaborato dall'impresa. Le iniziative di formazione vengono svolte generalmente fuori dell'orario di lavoro.

Il *voucher* è assegnato al destinatario finale sulla base di un progetto, valutato dall'Amministrazione regionale/provinciale competente, e viene pagato all'organismo di formazione a conclusione delle attività corsuali. La sperimentazione dei *voucher* è stata introdotta, a partire dal 1998, in alcune Regioni italiane e si è successivamente diffusa in altre Regioni fino a coprire la quasi totalità del territorio nazionale. In particolare tale sperimentazione si inserisce nell'ambito delle Azioni di formazione continua a domanda individuale di lavoratori occupati in applicazione della Legge 236/93.

Il dispositivo è finalizzato a sostenere la realizzazione di progetti formativi presentati dai singoli lavoratori per dare risposta ad esigenze di aggiornamento e ampliamento di conoscenze e competenze professionali avvertite a livello individuale. La caratteristica principale delle azioni rivolte a percorsi individuali sta nel fatto che non è necessariamente richiesta la mediazione dell'azienda, ma viene riconosciuto un diritto soggettivo del lavoratore a formarsi secondo quelli che sono i propri bisogni, che possono anche non coincidere con quelli del settore nel quale lavora. Si delinea così una distinzione tra le esigenze dell'azienda e quelle del lavoratore, senza escludere d'altro canto la possibilità che il progetto individuale sia condiviso con l'impresa, e che coinvolga anche le rappresentanze sindacali.

La modalità dell'offerta formativa nella formazione tramite *voucher* è quella della cosiddetta offerta a catalogo [501]. Per catalogo si intende un elenco, articolato secondo vari criteri ordinatori, dei corsi organizzati dai diversi Enti di formazione che operano a livello regionale e provinciale.

Questo dovrebbe aiutare il lavoratore a scegliere un percorso formativo ad *hoc* tagliato sulle proprie esigenze individuali. I settori formativi individuati nel catalogo devono prospettare una scelta ampia ed articolata al fine di consentire la partecipazione della maggior parte dei lavoratori, di creare nuove professionalità evitando l'obsolescenza delle qualifiche e delle competenze. Ogni Regione/Provincia adotta una propria modalità nella costruzione del catalogo.

Il principale strumento finanziario a sostegno dei *voucher* è costituito anch'esso dalla Legge 236/93. A partire dal 1998, le Regioni possono infatti riservare una quota delle risorse assegnate dalla suddetta Legge per la formazione continua per sperimentare Azioni di formazione dei lavoratori "a domanda individuale". Tale quota è costituita da un massimo del venticinque per cento delle risorse derivanti dal prelievo contributivo dello 0,30% del Monte salari pagato dalle imprese come contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

[501] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare,* prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , p. 117.

Ciò ha aperto la possibilità, per il lavoratore, di usufruire di un finanziamento pubblico attraverso un *voucher*, di valore variabile, da utilizzarsi per la partecipazione ad attività formative.

Il *voucher* viene assegnato al singolo lavoratore ma generalmente accreditato, dalla Regione o dalla Provincia, direttamente all'Ente di formazione che eroga il corso, previa documentazione che comprovi una frequenza pari ad almeno il settanta per cento delle ore previste. Inoltre, il lavoratore è tenuto a partecipare in proprio ai costi fino ad un massimo del venti per cento.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con le Amministrazioni regionali e provinciali, ha successivamente provveduto ad alimentare e diversificare le risorse dedicate alle azioni di formazione a domanda individuale attraverso due ulteriori strumenti finanziari: la Legge 53/00 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"; il Fondo Sociale Europeo.

In particolare, la Legge 53/00, nell'affermare il diritto dei lavoratori, occupati e non, alla formazione lungo il corso della vita, introduce il congedo per la formazione continua (Articolo6). Gli stanziamenti disposti dalla Legge sono finalizzati a finanziare due tipologie di progetto: progetti di formazione dei lavoratori che sulla base di accordi contrattuali prevedono quote di riduzione dell'orario di lavoro; progetti di formazione presentati dagli stessi lavoratori.

Con riferimento al Fondo Sociale Europeo nell'ambito della Programmazione 2000-2006 è stata prevista l'erogazione di *voucher* in tutti gli Assi che contemplano le Azioni rivolte alle persone.

Indipendentemente dalla fonte finanziaria, il valore economico assegnato al *voucher* varia da un minimo di cinquecento Euro a un massimo di cinquemila Euro [502].

Proprio nell'ambito del Fondo Sociale Europeo è stato inoltre sperimentato un diverso strumento finanziario: il *voucher* aziendale. Questo strumento si presenta con caratteristiche comuni sia ai *voucher* individuali sia ai progetti formativi aziendali. Anche in questo caso il *voucher* è assegnato al singolo lavoratore ma viene erogato al titolare dell'impresa in quanto tale contributo andrà a finanziare la partecipazione dei lavoratori ad attività formative, generalmente inserite in un Piano di formazione elaborato dall'impresa. Le attività di formazione vengono per lo più svolte al di fuori dall'orario di lavoro.

Nel complesso, l'introduzione del *voucher* aziendale permette di: individualizzare le esigenze formative dell'azienda e dei singoli lavoratori; garantire la mediazione tra azienda e lavoratore ai fini della scelta del percorso formativo; semplificare i processi di gestione dei tempi e delle modalità di erogazione delle iniziative formative in base alle esigenze e all'accordo tra lavoratori e impresa [503]. Nel complesso gli aspetti premianti e innovativi di questa esperienza possono essere riassunti nei seguenti punti: semplificazione dei processi di gestione; individualizzazione delle esigenze formative aziendali e delle singole risorse, con attivazione di processi formativi mirati; gestione dei tempi e delle modalità di erogazione delle iniziative

[502] Si veda *I principali elementi di evoluzione del sistema, in Internet,* op. cit. , p. 14.

[503] Ibidem, p. 14.

formative in base alle esigenze e all'accordo tra lavoratore e impresa; la scelta del percorso formativo può essere individuata in base a un processo di mediazione tra impresa e lavoratore che risultano così entrambi potenziali beneficiari (si tenga presente che spesso nel *voucher* individuale questo punto di mediazione non viene quasi mai individuato) [504]. Poiché le risorse devolute a sostenere l'erogazione di *voucher* sono derivanti dal contributo dello 0,30% del Monte salari versato dalle imprese per il Fondo relativo alla disoccupazione involontaria, i destinatari dello strumento sono i soli lavoratori dipendenti di aziende assoggettate al contributo.

Alcuni dati di varie ricerche, dimostrano che molte Regioni, grazie all'impiego di risorse di altra origine utilizzate per lo stesso scopo (Fondo Sociale Europeo, Legge 53/00), hanno progressivamente ampliato e diversificato i *target* dei destinatari comprendendo le seguenti tipologie contrattuali: i lavoratori con contratti a tempo determinato e *part-time*; i soci delle cooperative iscritti a libro paga; i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) o iscritti alle liste di mobilità; i lavoratori con contratto a causa mista (formazione/lavoro e apprendistato) purché il corso richiesto sia aggiuntivo rispetto alle attività formative obbligatorie per legge; i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento.

Inoltre, gli attuali ambiti di applicazione, configurano l'esperienza dei *voucher* aziendali come strumento che si sviluppa all'interno del FSE e in particolare nelle Misure D1 e C4 [505] (programmazione attuale). E' stato utilizzato in contesti regionali quali il Piemonte, la Lombardia e la Toscana, ed è generalmente mirato a *target* specifici, a taluni settori di attività o imprese di particolari dimensioni. Effettivamente lo strumento sembra essere congeniato per le esigenze mirate delle PMI o delle piccole imprese in generale, in quanto consente di identificare obiettivi di crescita diversificando i processi formativi, mirandoli sulle singole professionalità. In tal modo viene superato il nodo della formazione seriale che, uguale a se stessa per analoghe figure e contemporanea nello svolgimento, è invece propria e più efficace per le grandi imprese, soprattutto per le professionalità di base [506]. Nella fase attuale si può ancora parlare di sperimentazione in atto, soprattutto se si considerano le risorse messe a disposizione e la quantità di *voucher* disponibili. Alla luce di quanto descritto non è difficile prevederne una diffusione di impiego sia come tipologia alternativa ad un uso improprio del *voucher* individuale, sia come modello flessibile che si può adattare alle contemporanee esigenze delle imprese e dei singoli lavoratori. Nel primo caso le caratteristiche dello strumento consentirebbero di cooptare, normalizzandolo, il comportamento di imprese e organismi di formazione che, in alcune realtà, tendono a utilizzare i *voucher* individuali con finalità aziendali, canalizzando di fatto il bisogno, evidentemente già sedimentato, di disporre di uno strumento che integri la flessibilità della formazione a domanda individuale all'interno di un piano complessivo di formazione. Proprio per queste sue caratteristiche il *voucher* aziendale potrebbe proporsi come una tipologia formativa

[504] Ibidem, p. 14.

[505] Ibidem, p. 14.

[506] Ibidem, p. 15.

da considerare tra le iniziative che i Fondi Paritetici Interprofessionali possono promuovere, a partire dalla possibilità di mediare tra le istanze dell'impresa e quelle dei lavoratori.

Le sperimentazioni fino ad ora realizzate hanno evidenziato la particolare fruibilità di tale strumento da parte delle piccole e medie imprese che, come è noto, rappresentano un importante segmento del tessuto produttivo italiano. Infatti, tale strumento permette di diversificare i processi formativi, mirandoli su singole professionalità, ciò a differenza di quanto avviene nella formazione seriale, generalmente rivolta alle professionalità di base e propria delle grandi imprese, che si caratterizza, al contrario, per essere ripetuta nel tempo con le stesse modalità di attuazione.

Il principale elemento di debolezza del sistema di attuazione dei *voucher* è riscontrabile nella scarsa disponibilità di servizi in grado di supportare l'orientamento dei lavoratori attraverso l'analisi e bilancio delle competenze e azioni di vero e proprio "*counselling*" [507].

Infatti, nonostante l'orientamento sia ritenuto di grandissima importanza per la responsabilizzazione del lavoratore rispetto al proprio percorso formativo e nella scelta tra le diverse opportunità di formazione disponibili, la ricognizione delle esperienze regionali rileva che tale esigenza ha trovato applicazione pratica solo in alcune realtà.

Ciò è dovuto in primo luogo all'attuale stato di avanzamento di attuazione dei nuovi Servizi per l'impiego che, in alcuni casi, non hanno ancora attivato le funzioni più complesse. In molte realtà, quindi, i lavoratori si presentano e accedono alle opportunità formative in totale autonomia, senza usufruire di servizi specifici di supporto.

Pur riconoscendo la novità dell'offerta a catalogo nel panorama delle Azioni di formazione professionale, essa comporta alcuni problemi legati alla difficoltà dei soggetti formativi privati a coordinare la propria azione con quella delle Amministrazioni pubbliche; la difficoltà delle Agenzie formative di pagare il *voucher* a fine corso; nonché la difficoltà che le competenze acquisite dal lavoratore tramite il percorso formativo siano poi riconosciute (Certificazione delle competenze).

[507] Ibidem, p. 15.

Capitolo 6
Problematiche contrattuali.

6.1- Il ruolo delle strategie cooperative.

Gli ostacoli che incontra il finanziamento della formazione da parte delle singole imprese e dei singoli lavoratori possono determinare gravi conseguenze, infatti un'accumulazione di capitale umano inadeguata in termini quantitativi o qualitativi può dar luogo a "*skill shortages"*, che costituiscono un serio vincolo alla competitività e alla crescita dell'economia. Alcuni di questi ostacoli possono essere superati, almeno in linea teorica, attraverso la cooperazione tra le imprese con la partecipazione, eventualmente, anche dei lavoratori [508], una prima forma di cooperazione a riguardo consiste in un accordo esplicito o implicito tra le imprese di un settore finalizzato a evitare comportamenti di competizione salariale e di "*poaching"*. In presenza di Accordi di questo tipo ciascuna impresa non più minacciata dal comportamento aggressivo delle concorrenti, sarebbe maggiormente disponibile a investire nella formazione dei propri dipendenti, conseguendo un risultato collettivamente superiore a quello che si aveva nel caso di scelte individuali di investimento. In altri termini, le imprese possono assumere un comportamento collusivo, fino a dar vita a un cartello "*anti-head-hunting"* [509]. Soluzioni di questo tipo, che ricalcano le strategie tipiche dell'oligopolio, risultano praticabili solo se vengono soddisfatte determinate condizioni, in particolare, è necessario che le imprese del settore godano effettivamente un potere di mercato, il loro numero deve essere piuttosto limitato, il nucleo centrale di esse deve operare stabilmente nel lungo periodo nel settore e l'entrata di nuove imprese deve essere limitata da barriere. Se è vero che queste condizioni sembrano aver caratterizzato alcuni importanti settori industriali e terziari delle economie avanzate del secolo scorso, esse sembrano al presente assai meno presenti, come conseguenza diretta dell'allargamento dei mercati e delle innovazioni tecnologiche. Si pensi, ad esempio, a quali possano essere le conseguenze per queste strategie del fatto che l'area di applicazione di molte importanti competenze professionali (ad es. di quelle connesse

[508] Giuseppe Croce, *La formazione continua in Italia, limiti e prospettive, in La formazione continua in Europa e in Italia*: investimenti privati e politiche pubbliche, Convegno CRISS, Riprendere la marcia – Roma, Università La Sapienza, 5-6 luglio 2004, materiali citati in Internet, URL: <http://www.unisi.it/criss/marcia2004_papers.html>, 11/09/04, p. 10.

[509] Ibidem, p.10.

all'utilizzo di *computer*) non è in alcun modo circoscrivibile a specifici settori produttivi ma copre un numero elevato di essi ampliando notevolmente i confini del corrispondente mercato del lavoro professionale. La soluzione cooperativa può anche essere finalizzata all'abbattimento dei costi della formazione sfruttando le economie di scala che questa presenta, ad esempio mediante la costituzione di scuole e centri formativi di settore finanziati collettivamente dalle imprese, questa soluzione risulta più facilmente praticabile in settori poco frammentati ma sarebbe particolarmente rilevante anche in settori di piccola impresa, nei quali i costi eccessivi rappresentano uno dei principali ostacoli. La limitazione della concorrenza salariale tra le imprese può risultare anche da un sistema di contrattazione centralizzato che dia luogo a una relativa compressione della struttura salariale. Il grado di coinvolgimento delle Parti sociali nelle strategie formative risulta assai variabile nei vari paesi in funzione delle specifiche modalità con le quali questo si realizza ed una forma naturale di coinvolgimento è quella che si sviluppa nell'ambito della normale contrattazione collettiva ai vari livelli, e mediante forme di rappresentanza di vario tipo, le quali possono intervenire in maniera sporadica o sistematica in materia di formazione. I principali vantaggi conseguibili mediante tale coinvolgimento derivano dal *surplus* informativo apportato al sistema dalla presenza delle rappresentanze dei datori di lavoro, un sistema affidato alle Parti sociali può anche avere più successo nel limitare i problemi di asimmetria informativa tra imprese e lavoratori e può definire idonei meccanismi contrattuali individuali o collettivi, quali ad esempio le clausole di "*payback",* in grado di ridurre altri ostacoli [510]. La convergenza di interessi tra associazioni imprenditoriali e sindacati dei lavoratori che si realizza sul terreno della formazione non deve peraltro lasciare in ombra la persistenza di numerosi motivi di contrapposizione relativamente alla distribuzione dei costi e dei benefici, alla scansione temporale degli interventi formativi, alla selezione dei beneficiari, ai contenuti della formazione, alla trasparenza del sistema, che un sistema cooperativo deve efficacemente gestire.

Nei casi in cui il finanziamento della formazione sia basato sull'applicazione di imposte sulle imprese il coinvolgimento delle Parti sociali può rivelarsi decisivo nell'assicurare il necessario consenso da parte delle imprese. Gli accordi cooperativi possono essere rafforzati da forme di intervento pubblico che colleghino specifici benefici per le imprese e per i lavoratori al rispetto degli stessi e alla realizzazione di un adeguato volume di formazione e di converso, sanzionino la defezione con specifiche penalità, ma per un'analisi dei vantaggi e dei limiti dei sistemi cooperativi in cui assumono un ruolo rilevante le Parti sociali non si può prescindere da un esame dei sistemi di intervento pubblico, poiché nella realtà i primi tendono a integrarsi in misura più o meno stretta con i secondi. Il ruolo e le modalità specifiche dell'intervento pubblico si giustificano, da un punto di vista economico, in funzione delle imperfezioni che affliggono i meccanismi mercato [511] . Attraverso diverse misure il finanziamento pubblico può intervenire a porre rimedio ai problemi di sottoinvestimento da parte delle imprese, d'altro canto, il pagamento di un sussidio ai

[510] Ibidem, p. 10.

[511] Ibidem, p. 11.

lavoratori (ad esempio nella forma di un *voucher* formativo) può invece rimediare alla carenza di risorse finanziarie che limita gli investimenti da parte loro. L'erogazione diretta della formazione, infine, può sostanzialmente accentrare quello che altrimenti costituisce un sistema di investimenti decentrati. Al di là del finanziamento diretto o indiretto, le politiche pubbliche possono offrire altri importanti supporti al sistema formativo, agendo sulla struttura degli incentivi che determina gli investimenti privati e riducendo le barriere di vario tipo che ostacolano l'accesso alla o la realizzazione della formazione da parte di imprese e lavoratori. Può, in particolare, migliorare la trasparenza del sistema, facilitando l'affermazione dei requisiti minimi di standardizzazione dell'offerta formativa e di certificazione in grado di garantire il valore delle competenze acquisite. Con riferimento alle imprese minori appare necessario affiancare alle misure di incentivazione finanziaria e fiscale, non sempre efficaci nei loro confronti, la fornitura di più mirati servizi informativi e reali di supporto alle decisioni in tema di formazione. Tra le diverse politiche pubbliche che è possibile riscontrare osservando l'esperienza dei vari paesi è necessario in primo luogo distinguere tra quelle dirette ai lavoratori e quelle dirette alle imprese. Nel primo gruppo vi sono i sussidi e i prestiti mirati, forme di esenzione fiscale e il riconoscimento di congedi formativi retribuiti, nel secondo gruppo, invece, sono comprese forme di incentivazione e sistemi obbligatori. I primi consistono nella deducibilità fiscale delle spese formative, prestiti, sussidi e modalità di partecipazione alle spese. I sistemi obbligatori, invece, si basano sull'applicazione di un'imposta, normalmente a carico delle imprese e proporzionale al monte salari pagato ai dipendenti. Questa, a sua volta può assumere forme diverse, in un primo caso l'imposta può servire semplicemente al finanziamento del sistema pubblico di formazione, altrimenti il gettito derivante dall'imposta, eventualmente integrato da un finanziamento pubblico, è destinato ad alimentare specifici Fondi per la formazione costituiti e gestiti dalle Parti sociali. Tali Fondi gestiscono le risorse a loro disposizione su base prevalentemente settoriale al fine di realizzare servizi di utilità collettiva (analisi dei fabbisogni formativi e definizione di *standard*) e propri programmi formativi. Le imposte, la cui aliquota può variare per settore e tipo di impresa, tende a essere comunque bassa, così da lasciare per la gran parte all'impresa la decisione di investire nella formazione. Diverso è il sistema di imposta o sussidio (*levy*/*grant*) nel quale i fondi derivanti dall'imposta a carico delle imprese sono prevalentemente ridistribuiti alle stesse imprese sotto forma di sussidi per il finanziamento dei loro Piani formativi [512]. In questo caso gli organismi che gestiscono i fondi assolvono a delicate funzioni di valutazione dei suddetti Piani. Tale meccanismo ha anche una valenza redistributiva in quanto non è assicurata la corrispondenza tra le somme pagate e i sussidi ricevuti da ciascuna impresa, non solo perché una quota dei fondi sono destinati a programmi di valenza settoriale o nazionale ma anche perché il beneficio del sussidio è subordinato a una richiesta da parte dell'impresa che voglia intraprendere un'iniziativa di carattere formativo. Un ulteriore schema è quello "*train or pay"* che caratterizza il sistema di formazione continua in Francia, nel quale l'impresa che dimostri di aver speso la somma richiesta per la formazione dei propri dipendenti è

[512] Ibidem, p. 12.

esentata dal pagamento del corrispettivo sotto forma di imposta. L'esperienza internazionale mostra che nessuno dei sistemi pubblici è esente da limiti e rischi di inefficacia e inefficienza. È quindi necessario considerare anche i possibili "fallimenti del Governo" che possono inficiare la validità dell'intervento pubblico. In primo luogo, ove questo sia basato su contributi a carico delle imprese in quanto beneficiari diretti della formazione, anziché sulla fiscalità generale, si determina un aggravio del costo del lavoro con possibili ricadute negative sui livelli occupazionali, tuttavia, questo effetto deve essere valutato tenendo conto dell'aumento della produttività del lavoro conseguente la formazione che dovrebbe più che compensare l'aggravio del costo del lavoro. In secondo luogo, rispetto a un sistema basato sull'iniziativa di imprese e lavoratori, in alcune forme di intervento pubblico, in special modo in quelle che attribuiscono un potere decisionale agli operatori pubblici sul merito delle attività di formazione, è più facile che venga meno la coerenza tra la formazione e gli effettivi fabbisogni professionali delle imprese per mancanza di informazioni e ritardi e per le distorsioni a cui può essere soggetta l'azione pubblica. Infine, il finanziamento pubblico, può generare degli effetti di "*deadweight loss"* qualora si sostituisca a investimenti privati che sarebbero stati effettuati anche in sua assenza. Dalle esperienze realizzate nei vari paesi di fondi per la formazione e schemi basati su imposte si possono trarre precise indicazioni relativamente ai limiti di tali sistemi [513]. In primo luogo, come suggerito dalla breve esperienza australiana, sistemi siffatti hanno bisogno di un sufficiente consenso da parte delle imprese, in assenza del quale può divenire difficile l'applicazione dell'imposta. Inoltre, il sistema può essere inefficace a stimolare un investimento che vada al di là della misura dell'imposta e, per altro verso, anche parte degli effetti generati entro tale misura possono rappresentare, in realtà, un mero "*deadweight effect"* [514]. Imposte e fondi possono rivelarsi non del tutto adeguati anche per limitare la selettività dei beneficiari della formazione da parte delle imprese e, d'altro canto, l'imposizione di condizioni stringenti a questo riguardo potrebbe risolversi in un'eccessiva limitazione della discrezionalità delle imprese stesse. Alcune esperienze hanno anche evidenziato il rischio che la gestione da parte delle Parti sociali delle risorse prelevate mediante l'imposta dia luogo a comportamenti collusivi con conseguenze negative in termini di efficienza. È possibile, inoltre, che un sistema non aderente alle reali esigenze del sistema produttivo dia luogo a un eccesso di formazione, ma il limite di efficacia di maggior rilievo è forse dovuto al fatto che anche questi sistemi non riescono a eliminare l'asimmetria tra grandi e piccole imprese. È probabile, piuttosto, che queste ultime siano di fatto escluse dai benefici del sistema, che invece tendono a riversarsi a favore delle grandi. Le piccole imprese, infatti, normalmente incontrano maggiori difficoltà a seguire le procedure burocratiche o a soddisfare le condizioni richieste per l'erogazione del sussidio; inoltre i costi di tipo organizzativo, connessi alla difficoltà di sostituzione del personale in formazione, rimangono per loro maggiori; infine è possibile che una quota consistente di esse non sia in grado di valutare i benefici della formazione. In tutti questi casi le

[513] Ibidem, p. 12.

[514] Ibidem, p. 13.

piccole imprese potrebbero essere nella situazione di pagare l'imposta senza beneficiare di alcun ritorno formativo.

6.2 -La domanda dei gruppi di categoria e l'inquadramento professionale.

Una riflessione sulla classificazione professionale e le carriere retributive, pone per prima la questione sulla razionalità o meno degli inquadramenti contrattuali odierni [515]. Questo quesito ci richiama alla necessità di una seppur rozza, definizione di quali sono le funzioni degli inquadramenti e delle classificazioni professionali. Problema che ha da sempre suscitato un ampio dibattito tra i diversi attori delle relazioni industriali, e non solo tra questi, in quanto la classificazione professionale è considerata da sempre un istituto di regolazione del mercato del lavoro. Senza dubbio gli inquadramenti definiscono dei gradi retributivi e di qualificazione del lavoro. Tuttavia il termine qualificazione, dal punto di vista della regolazione sociale, non circoscrive di per sé principi e una prassi univoca nella messa a punto dell'architettura delle classificazioni professionali. Infatti il termine può servire a definire una o più posizioni entro una semplice gerarchia salariale e di profili esemplificativi delle diverse professionalità, oppure può servire a definire, in molti casi uno status professionale, oppure ancora, a riconoscere nei contratti una posizione sociale e uno *status* professionale dato a priori indipendentemente dalla classificazione contrattuale in quanto tale. L'utilizzo del termine qualifica come *status* può essere utilizzato, ad esempio nel caso dell'Italia, nei Contratti privati del settore industriale per circoscrivere alcune posizioni sociali come operai, impiegati, quadri, dirigenti, ed in questo caso il Contratto definisce lo *status* senza però circoscrivere delle professioni vincolate da una specifica normativa di accesso e di prestazione. Nel settore pubblico, invece, gli inquadramenti nel definire la classificazione professionale devono tener conto di gruppi professionali in cui le condizioni di status sono definite in alcuni casi a priori. Riconoscono in pratica una posizione sociale già acquisita attraverso un percorso di apprendimento e da procedure di certificazione che non fanno parte del Contratto. Questo aspetto, non irrilevante, costituisce quello che fa la differenza tra gli inquadramenti del settore pubblico e quello privato. Nel pubblico, più che negli altri settori dell'economia, sono regolamentati per contratto le qualifiche e i salari, non solo di alcune professioni liberali come i medici, ma anche di quelle che sono state chiamate semi professioni, come infermieri e insegnanti e altre occupazioni, queste ultime agiscono come gruppi di interessi organizzati per una rivendicazione professionale del loro ruolo, anche indipendentemente dalla definizione contrattuale della loro qualifica professionale. Inoltre medici, infermieri, insegnanti, ad esempio, sono molto numerosi e costituiscono una popolazione lavorativa piuttosto ampia, da non passare inosservata

[515] Giuseppe della Rocca, *Tra specializzazione e istituzionalizzazione. Gli inquadramenti contrattuali nell'era della professionalizzazione dei ruoli,* in Lavoro e relazioni industriali, Fascicolo 1, Editore SIPI, Roma, 1996, pp. 91-112.

non solo nel pubblico impiego, ma anche nelle Relazioni Industriali nel suo complesso. Per il nostro, l'utilizzo del termine qualifica come *grading* di capacità professionali (il termine utilizzato in Italia è quello di professionalità) attraverso più livelli retributivi avente ciascuno più di una esemplificazione professionale è qualcosa invece di diverso dalla qualifica come *status* professionale ed in questo caso la qualifica è espressione diretta dell'inquadramento contrattuale le cui esemplificazioni sono riprodotte sulla base delle mansioni e dei ruoli così come vengono espressi dall'organizzazione delle imprese, ma non necessariamente le esemplificazioni sono rappresentative dell'universo delle mansioni e dei ruoli e per questa ragione permettono un'elevata discrezionalità sia della negoziazione aziendale sia dei sistemi di selezione e valutazione delle imprese. La funzione principale dell'inquadramento risulta quella di definire dei minimi retributivi, in un contesto di relazioni industriali centralizzato a livello nazionale e stabilisce, in questo modo, un quadro di riferimento sia per le grandi che per le piccole imprese. L'inquadramento contrattuale, così concepito, permette un elevato grado di flessibilità, in quanto consente l'adozione del principio di fungibilità, per quanto consentito dalle condizioni organizzative, tra ruoli e mansioni di lavoratori appartenenti alla stessa qualifica e a qualifiche diverse e permette in questo modo di inquadrare impiegati e operai che svolgono identici lavori in differenti imprese dello stesso settore in livelli di qualifica diversi, sulla base dell'attività contrattuale locale o della discrezionalità o della discrezionalità imprenditoriale. Gli inquadramenti, in tutte queste possibili varianti, sono considerati come regolatori della competizione tra gruppi professionali, sul mercato del lavoro sia interno che esterno; da questo punto di vista devono permettere una funzione della comparabilità, sulla costituzione di indicatori professionali o retributivi facilmente rilevabili e riconosciuti da tutti.

Sempre seguendo *Tra specializzazione e istituzionalizzazione. Gli inquadramenti contrattuali nell'era della professionalizzazione dei ruoli*, : << Da questo punto di vista i contenuti e le procedure che definiscono la qualifica come *status* professionale*,* possono essere un principio regolatore della mobilità e delle dinamiche salariali in quanto, di solito, una classificazione professionale dipende da risorse esterne all'organizzazione delle imprese, come il caso della Germania Federale, risulta essere una soluzione istituzionalmente forte se condivisa dalle Parti sociali. Attraverso l'apprendimento e la certificazione si definisce un processo in grado di governare la mobilità sociale, non solo attraverso le scale retributive e i mercati interni del lavoro delle singole imprese ma anche perché gli inquadramenti e le imprese non vengono caricati di aspettative e lo stesso dicasi per la contrattazione aziendale e perché i costi per l'impresa sono ridotti, in particolare sia quelli dovuti alla conflittualità aziendale che quelli inerenti alla formazione. Invece, da luogo ad un sistema istituzionalmente debole, quando tale condizione non esiste e la mobilità professionale è stabilità o attraverso la contrattazione collettiva o attraverso le politiche interne del personale in ciascun azienda, nei casi di istituzionalizzazione debole le classificazioni sono più flessibili, ma proprio per questa ragione sono direttamente dipendenti dal grado di cooperazione o di conflittualità esistenti tra le Parti sociali, l'azienda costituisce la sede principale di regolazione della mobilità e delle dinamiche salariali, i costi di tale attività

e di addestramento e formazione della forza lavoro, ricadono quasi esclusivamente sull'impresa. Se privilegiare da un lato la dimensione di *status* professionale e quindi il ruolo dell'offerta di lavoro o se, al contrario, privilegiare innanzitutto l'inquadramento come garante di una scala retributiva, in grado di garantire minimi retributivi e un quadro di riferimento generale, per consentire uno spazio maggiore alle dinamiche della domanda di lavoro, sono alternative che presentono i propri vantaggi e svantaggi. Sono anche alternative che sul piano empirico, non si sono mai presentate così distinte e in molti casi sono state viste come complementari. La prima soluzione razionale, congruente con il processo di americanizzazione delle tecniche di organizzazione del lavoro (secondo dopoguerra), è stata quella degli accordi sulla "*job evaluation"*, la scelta è stata completamente alternativa alle precedenti, in quanto privilegiava il mercato del lavoro interno e la domanda di lavoro rispetto all'offerta [516] >>.

La seconda soluzione alternativa al sistema dell'inquadramento di mestiere è stato l'inquadramento unico, tutti gli studiosi di relazioni industriali concordano nell'individuare nell'attuale inquadramento il progetto autonomo del sindacato, le idee guida di questo modello al momento della sua istituzione sono due, la prima è quella di realizzare l'intreccio tra alcune fasce del lavoro operaio con quelle del lavoro impiegatizio, la seconda è il tentativo di ridefinire i criteri di valutazione del lavoro attraverso la critica ai modelli di organizzazione. Si vuole in questo modo tornare a principi costitutivi della professione facendo però esclusivamente ricorso alle risorse proprie dei mercati del lavoro interno. Si enfatizza in particolar modo il concetto di carriera, reso possibile, secondo la stessa formulazione dei contratti dalla rotazione, dall'accorpamento e dall'arricchimento delle mansioni. Nonostante l'enfasi posta dal sindacato sul ritorno dei criteri di professionalità contro quelli della *job* della organizzazione tayloristica, l'inquadramento unico fu senza alcun dubbio una contrapposizione al metodo della *job evaluation*, senza però riuscire ad essere, come sostenevano i suoi fautori, un ritorno a principi costitutivi della professionalità, rispetto ai quali veniva rilevata, già sin d'allora, la sottovalutazione di tutti i temi connessi alla formazione e certificazione professionale, allo stesso collocamento. L'organizzazione del lavoro e la sua trasformazione era l'unico punto di forza, idea che si andò esaurendo in breve periodo di tempo (dopo gli anni sessanta e settanta), non solo per l'avvento di congiunture meno favorevoli per il sindacato, con la caduta del suo potere contrattuale, ma anche per l'assenza di criteri e strumenti in grado di produrre un'effettiva dinamica e selezione professionale sul medio periodo. Questi limiti secondo le stesse testimonianze di commentatori avveduti di Parte sindacale sono stati subito evidenti. Anche nei casi di significative esperienze di trasformazione dell'organizzazione del lavoro, tali Accordi furono occasioni di passaggi quasi sempre collettivi di qualifica, non promossero una differenziazione delle retribuzioni, né diedero luogo a duraturi processi di apprendimento finalizzati a nuovi e circoscritti ruoli professionali. In generale, perlomeno nella sua fase iniziale, l'inquadramento fu occasione di continua negoziazione utilizzando criteri di valutazione

[516] Ibidem, pp. 91-112.

dei ruoli non sempre stabili e certificabili e questi criteri risulteranno variabili e comunque occasionali rispetto non solo al contesto organizzativo ma anche ai rapporti di forza contrattuali esistenti in ciascuna impresa. La non vastissima letteratura odierna sulla classificazione professionale sembrerebbe confermare l'incapacità della classificazione unica di governare le dinamiche professionali.

La stessa letteratura, per Rocca, rileva allo stesso tempo che l'inquadramento unico è diventato un ostacolo ad una seppur contenuta dinamica salariale. Sempre citando l'autore si evince che: << Nella individuazione dei limiti si sommano motivazioni che si rifanno in parte a difetti di origine del sistema con altri maggiormente connessi ai cambiamenti intervenuti nel contesto delle imprese e del mercato del lavoro. È principalmente su flessibilità, polivalenza e compiti regolativi che si concentra la maggiore attenzione dei commentatori. In primo luogo viene rilevata la difficoltà dell'inquadramento a rappresentare nuovi ruoli nell'organizzazione produttiva costituitesi sui nuovi modelli di flessibilità e sulla polivalenza del lavoro. Cambiano le specificità richieste alla nuova prestazione innanzitutto con una maggiore autonomia dei ruoli, una maggiore fungibilità e complessità dei compiti lavorativi. Se un mestiere consistente nella sapienza tecnica specifica relativa al proprio posto o posizione, si aggiunge una sapienza tecnico organizzativa relativa a tutto il processo, il concetto di qualifica può essere quindi inteso essenzialmente come un controllo organizzativo da un lato e come capacità percettive legate ad attività di vigilanza, monitoraggio e controllo, di impianti o macchine automatizzate. La nozione di qualificazione si pone per queste ragioni ad un livello di generalità tale che può essere utilizzata per qualsiasi tipo di lavoro. Questo tipo di nozione si gradua su tre tipi di valori: la variabilità dei compiti lavorativi, la qualità, l'autonomia nella assunzione di decisioni e responsabilità, Questa tendenza viene chiamata da alcuni, terziarizzazione della professionalità, per il lavoro umano all'interno delle aziende assumono maggiore rilievo gli aspetti regolativi rispetto a quelli direttamente produttivi, intendendo produttivi in un senso ampio che, comprende sia la funzione tipicamente impiegatizia, sia di produzione che di elaborazione standardizzata di informazioni. Questi tipi di funzioni vengono i misura crescente assorbite dalle macchine, ciò che resta fuori e va svolto dal lavoro umano sono essenzialmente i compiti di regolazione delle "varianze", in secondo luogo altri autori sostengono che la classificazione oltre ad essere inadeguata rispetto al contenuto di ciascun ruolo lo è anche verso lo sviluppo e l'interazione tra ruoli. Il controllo della differenziazione e dello sviluppo interno a tale differenziazione costituisce uno dei requisiti più importanti di qualsiasi strumento regolativo della mobilità professionale. Il mito dello sviluppo tecnologico può forse condurre a leggere alterazioni di prospettiva, tuttavia tale tipo di mito è in parte confermato, anche se con cifre di dimensioni più modeste, da studi empirici sull'organizzazione e sull'evoluzione dei mercati del lavoro. Ad esempio l'analisi del caso dell'industria automobilistica ha messo in luce la differenziazione dei ruoli nei nuovi modelli di produzione snella: conduttori di impianti, tecnologici, uomini della qualità, integratori di sistema che nello stesso reparto di produzione caratterizzano la differenziazione dei lavori, queste ultime ricerche hanno messo in rilievo come tra queste

figure esista una continuità nello sviluppo delle conoscenze e delle esperienze, altri ancora mettono in rilievo come il mercato del lavoro interno si vada maggiormente stratificando specialmente nei ruoli intermedi. Uno spazio privilegiato la letteratura ha dato ai "*professional",* termine che sta ad indicare tutti coloro che svolgono attività di tipo specialistico con elevato contenuto tecnico, a queste figure viene richiesta una alta specializzazione e competenza di tipo scientifico e comunque diversa dalle competenze di tipo generico che caratterizzano le posizioni manageriali. Un termine nuovo per le imprese è anche quello di ricercatore che sta ad indicare un tipo di risorsa sempre più utilizzata nella ricerca e sviluppo per produrre innovazione e qualità. Una soluzione molto diffusa per quanto riguarda questi ruoli qualificati sia professionali che di ricerca è l'utilizzo di politiche di sviluppo ispirate al sistema della carriera parallela a quella manageriale. In terzo luogo ciò che caratterizza le dinamiche organizzative, oltre la versatilità e la differenziazione dei ruoli è la differenziazione dei rapporti di impiego sia all'interno che all'esterno delle imprese, sono rapporti di impiego non più a pieno tempo (a *part-time*, a tempo determinato, di formazione lavoro), con retribuzioni inferiori a quelle dei mercati del lavoro primario, che danno lavoro a impiego di forza lavoro giovane o con diversi gradi di specializzazione e aspettative, queste forme di impiego conducono prima di tutto a quelli che sono stati chiamati *sub*-sistemi dei mercati del lavoro interno. Più di recente il termine utilizzato e forse più appropriato è stato quello di segmentazione gerarchica dei mercati del lavoro. Sulla base dell'analisi dell'esperienza giapponese alcuni autori hanno tracciato una mappa di tale tipo di segmentazione gerarchica della forza lavoro impiegata da una impresa; sono stati individuati ben undici *sub*-sistemi differenziati innanzitutto sulla base del tipo di rapporto di impiego da un lato e delle modalità di carriera dall'altro, tale differenziazione garantisce una maggiore flessibilità nella gestione della forza lavoro. Questa flessibilità dovrebbe mantenere una dimensione comune di tipo amministrativo in cui è l'organizzazione che configura, oltre ai tipi di impiego, l'affidabilità delle prestazioni, i compensi e il governo e lo sviluppo delle aspettative. Da questo punto di vista, il problema risulta essere diverso da quello che si ponevano le teorie radicali sul dualismo del mercato del lavoro, per cui tra la forza lavoro centrale e quella secondaria non esistono soluzioni di continuità e sviluppo. L'innovazione dell'organizzazione e dei rapporti di impiego può immettere sul mercato nuova forza lavoro in lavori considerati come secondari, ma l'estensione di questa base sociale potrebbe nel medio periodo aumentare il ruolo strategico di questo tipo di popolazione. L'innovazione dei mercati del lavoro attraverso la differenziazione può, quindi, rendere flessibile la gestione della forza lavoro ma, allo stesso tempo, può anche limitare gli stessi obiettivi del *management* nel controllo delle prestazioni [517]>>.

Per questa ragione la principale finalità del *management*, in un contesto di rapporti di impiego differenziati, non è solo quella di creare forza lavoro più flessibile ma anche organizzare ed incentivare l'affidabilità e l'appartenenza dei diversi tipi di forza lavoro entro la dimensione produttiva e sociale dell'organizzazione

[517] Ibidem, pp. 91-112.

dell'impresa [518]. Da questo punto di vista questo tipo di fenomeno sembra richiedere una qualche riflessione sulle politiche del personale e sull'inquadramento contrattuale, il mercato del lavoro deve cioè possedere alcuni aspetti essenziali di informazione, criteri di selezione e sviluppo delle qualità delle prestazioni e delle competenze per e tra i diversi tipi di impiego. Secondo alcuni autori, la scelta di individuare criteri di continuità tra rapporti di impiego è necessaria per rendere più efficiente l'attività stessa di reclutamento, selezione, retribuzione e sviluppo in un contesto di gestione della forza lavoro che è diventato certamente più complesso. La gestione della qualificazione in una dimensione salariale e di tipo perequativo ha avuto effetti innanzitutto sulla stessa dimensione del concetto di professionalità, come criterio selettivo sia nei mercati del lavoro esterni che interni. Secondo alcuni autori il concetto di qualificazione non può sempre ritrovarsi in esemplificazioni di profili professionali, che sono da tutti considerate come approssimative e non sempre rappresentative della realtà. Tale genericità non è tuttavia riconducibile solo alle declaratorie quanto ai valori di riferimento, ai tempi di apprendimento e riproducibilità di una classificazione, al tipo di capacità e attitudini di ciò che si definisce come professionalità, l'assenza di criteri di riferimento condivisi in grado di circoscrivere e valutare il fenomeno, il prevalere di un'ottica negoziale in una prospettiva salariale, ha anche impedito un accertamento empirico di quali sono stati gli effetti del cambiamento tecnico organizzativo sulla qualità della forza lavoro. In molti casi la soluzione, sempre secondo il nostro, è stata quella di ricorrere a politiche di selezione aziendali gestite in larga parte in modo unilaterale, in questo caso, non costituisce tuttavia il problema maggiore. Il *management* nel promuovere tale prassi è stato più facilmente influenzato più dall'esigenza di effettuare una politica salariale discrezionale che di stabilire un effettivo orientamento meritocratico attraverso metodologie effettivamente selettive e certificabili. Anche una politica meritocratica, o forse specialmente questa, presuppone un sistema di regole in grado di garantire equità e continuità nella valutazione, di orientare i valutatori, di stabilire consenso sugli effettivi processi di differenziazione. Indipendentemente dall'utilizzazione di tipo discrezionale sembra poter rilevare l'esigenza di dimensioni quadro entro cui dimensionare una politica meritocratica, dimensione che non sempre la singola azienda è in grado di darsi. Sempre dalle pagine di Rocca si apprende che: <<Un terzo effetto riguarda la congruenza tra domanda e offerta di lavoro qualificato. Chi sostiene, ad esempio, lo sviluppo di nuove attività e ruolo non può non porsi il problema, purtroppo "annoso", almeno dei profili professionali e il rapporto con le istituzioni scolastiche. Lo sviluppo di nuovi ruoli e professioni conduce ad una integrazione tra discipline e conoscenze diverse, alla necessità di mettere a punto nuovi corsi di studio e processi di apprendimento più circoscritti. Negli anni novanta le maestranze si sono poste il problema di quale deve essere il ruolo delle parti sociali e come alcuni *output* di tale processo possano essere incorporati o meno nell'inquadramento professionale. Un quarto effetto dei limiti dell'inquadramento unico riguarda la mobilità territoriale, alcuni fanno riferimento al problema sollevato dalla creazione di un Mercato

[518] Ibidem, pp. 91-112.

Comune del Lavoro, per cui si presuppone che l'individuo sia libero di spostarsi in qualsiasi Stato membro della comunità. La principale difficoltà riguarda le specificità nazionali e aziendali dei percorsi di accesso al lavoro specializzato e del lavoro professionale all'interno dei mercati del lavoro segmentati. Da questo punto di vista sono indicati due livelli di intervento: lo sviluppo e la semplificazione dei sistemi nazionali di qualificazione; la messa a punto di azioni necessarie per rendere possibile la confrontabilità o addirittura la convergenza dei diversi sistemi nazionali. Utili al dibattito sulla razionalità o meno del nostro inquadramento possono essere le considerazioni fatte da alcuni autori, per arrivare ad un riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, questo tipo di riconoscimento viene conseguito in più fasi, raggiungendo un accordo su una serie di conoscenze e competenze e attitudini pertinenti a particolari tipi di lavoro, individuando i requisiti dei principali diplomi nazionali di qualifica, definendo il tipo di formazione complementare necessario alla mobilità da un paese ad un altro infine eliminando ulteriori barriere che impediscono la mobilità in Europa. La razionalità dell'inquadramento unico è, quindi, quella di un sistema di livelli non sempre definiti da profili professionali circoscritti, descritti sulla base di declaratorie che rispecchiano i ruoli e le mansioni dei mercati interni del lavoro. La mobilità verticale e il grado di differenziazione sono date dalla disponibilità di ogni singola impresa e dalle caratteristiche della valutazione e promozione aziendale oltre che dalla contrattazione a livello locale. Se il Contratto collettivo nazionale definisce in Italia una parte importante del salario, le imprese o la contrattazione locale influiscono in modo determinante sulla mobilità tra livelli e sulle carriere, e il grado di qualificazione formale viene determinato in larga misura dalla specificità settoriale e aziendale. Ci si può, in questo caso, richiamare al termine di *skill specificity* utilizzato per definire le caratteristiche dei mercati del lavoro interni, termine che vuole individuare un processo di adattamento e di specializzazione della qualificazione sulla base del tipo di mercati, del prodotto, delle tecnologie, dei modelli organizzativi, dell'addestramento e della formazione adottate in ciascun contesto aziendale. La *skill* specifica può essere definita dalla mansione o *job* ma non solo, vi è specificità dell'organizzazione del lavoro e della tecnologia, vi è specializzazione sia delle competenze, dei ruoli e dei sistemi di valutazione che della natura della contrattazione locale. Vi è, in generale, una specificità delle caratteristiche del sistema sociale, dei sindacati e del tipo di legittimazione del *management*. I termini di specificità e specializzazione non stanno quindi a definire un particolare stadio dell'organizzazione del lavoro o dei modelli organizzativi, bensì una condizione circoscritta sia dal punto di vista tecnico organizzativo che delle relazioni di lavoro. In secondo luogo si può concludere che gran parte della letteratura mette in rilievo come i cambiamenti dell'organizzazione del lavoro siano il fattore determinante, per spiegare l'inadeguatezza dell'inquadramento unico, poca o nessuna attenzione viene spesa sui problemi dell'inquadramento professionale nel pubblico impiego e sui problemi più di tipo istituzionale. Il concetto di *skill specificity* permane come la logica e il modo con cui interpretare e risolvere la crisi ma si mettono in rilievo rispetto al passato più dimensioni, quella dell'organizzazione, per cui con il cambiamento dei modelli di produzione esiste la necessità di richiamarsi, nella descrizione dei profili per

livello, non più alla mansione ma ad una dimensione più ampia come quella del ruolo lavorativo e quella di descrivere questi profili per mezzo di fattori di valutazione come le conoscenze, le abilità, le attitudini e l'esperienza. In questo ambito diventa rilevante il richiamo a fattori sperimentati nelle metodologie di valutazione del personale quali: autonomia, adattabilità, responsabilità, ecc.; molti di questi fattori si richiamano alle dimensioni della personalità e dell'esperienza individuale oltre che delle caratteristiche della posizione ricoperta. In terzo luogo ci si richiama all'esperienza dei *professional*. Si enfatizza, in questo caso, il grado e il tipo di conoscenze necessarie, il carattere complesso di queste ultime, e altri fattori legati alla natura tecnico organizzativa, sempre del contesto specifico in cui queste professioni operano. Anche in questo caso l'ambito della regolazione di queste professioni è quello dei mercati interni, attraverso meccanismi come quelli della doppia carriera. Sono professioni tecnologiche per le quali il riconoscimento sociale viene innanzitutto, se non esclusivamente dato dall'impresa e dal mercato, in quanto i *professional* sono portatori di conoscenze esclusive e rare e sono capaci di praticare teorie e culture di tipo sistemico [519] >>. In conclusione e di conseguenza, l'ottica principale di questo tipo di analisi conduce ad individuare le soluzioni al problema della qualificazione e delle carriere come strumenti di regolazione principalmente nella dinamica intervenuta sui mercati interni. Tale tipo di orientamento risulta contraddittorio con alcuni risultati della stessa analisi, che implicitamente mettono in rilievo alcuni fattori che enfatizzano più il ruolo dell'offerta che della domanda di lavoro. Tali fattori, per Rocca, si possono riassumere nell'enfasi data alla dimensione soggettiva della qualificazione, nella mobilità interna, ma anche esterna all'impresa; nell'importanza strategica data alla formazione, all'apprendimento e ai rapporti con le istituzioni scolastiche. Alcuni hanno messo in evidenza i costi sempre maggiori per le imprese dovuti al reclutamento, selezione, formazione e al *turnover*. Per tutte queste ragioni, almeno su di un piano prospettico, le soluzioni che circoscrivono gli elementi della regolazione sociale solo sulla base delle indicazioni delle dinamiche organizzative sembrano limitativi. L'emergere in sostanza di una maggiore professionalizzazione dei ruoli può, invece, condurre alla richiesta di un riconoscimento più ampio e allo stesso tempo più definito della qualificazione. Da questo punto di vista la professionalità può essere considerata come un bene pubblico, non più circoscritto, con l'estendersi della medesima, a piccoli gruppi. Mentre, nei casi di debole sviluppo della professionalità le imprese tendono a prodursi in proprio, specialmente se rare, quelle conoscenze e abilità richieste, in un contesto di diffusione di una domanda di qualificazione tutto ciò risulta più difficile e costoso. Nel caso della qualificazione professionale, in un processo di costante aggiornamento dei ruoli e d'incremento dei costi di reclutamento, formazione, e di *turnover* per le imprese, il ricorso da parte di queste ultime a risorse di tipo istituzionale può essere considerato come un possibile aggiustamento. In tale ambito, procedure di certificazione professionale attraverso l'apprendistato e la formazione professionale, condotte anche all'esterno dell'impresa, costituiscono uno degli aspetti centrali di questo tipo di scelta, in questo processo di crescente

[519] Ibidem, pp. 91-112.

professionalizzazione dei ruoli e delle dinamiche dei mercati del lavoro, i vantaggi possono essere riscontrati in un reclutamento e inserimento più efficiente, in costi di formazione ridotti, in un processo di apprendimento meno affrettato e approssimativo e in un riconoscimento sociale più ampio della selezione e delle differenziazioni professionali [520]. Sono tutti questi vantaggi per la singola impresa a cui se ne possono aggiungere altri più di carattere generale. Soluzioni in grado di colmare le distanze tra scuola e lavoro, che non sono da ritenersi opportune solo nel caso dei neoassunti, ma anche per la formazione permanente dei lavoratori già impiegati. Esse sono di conseguenza in grado di incrementare il livello medio, qualitativo e quantitativo, della professionalità come bene collettivo di un mercato del lavoro e di un paese come l'Italia. Lo stesso dicasi per il controllo e lo sviluppo delle dinamiche retributive e delle carriere. Con il ricorso a risorse esterne l'inquadramento contrattuale assumerebbe una capacità selettiva maggiore, di regolazione della stessa contrattazione aziendale senza eludere il ruolo della stessa e delle politiche del personale. Queste soluzioni più istituzionali hanno però indubbie caratteristiche di rigidità date dai tempi dei percorsi obbligati dell'attività di certificazione come regola di accesso ad alcune qualifiche che attribuisce, in modo permanente, l'attestato professionale. Ed è forse per questa ragione che in Italia tale sistema è stato sempre inviso al mondo imprenditoriale. Al contrario le soluzioni istituzionalmente deboli, proprio perché si basano sulla capacità selettiva dei mercati interni, sono più flessibili: addestramento più rapido, valutazione specifica, stretta correlazione tra retribuzione e prestazione, maggiore discrezionalità del singolo imprenditore. I limiti sono però quelli descritti più sopra inerenti i costi di impresa a cui vanno aggiunte le difficoltà che attività di formazione di tipo volontaristico hanno nel consolidare conoscenze e capacità effettive e permanenti sul medio periodo. Le soluzioni istituzionalmente deboli sono note per la loro instabilità sono spesso dipendenti dalle dinamiche tecnologiche, dalle risorse, dai rapporti di forza contrattuali e dal successo dell'impresa sui mercati. Se questi sono i punti di forza e di debolezza delle diverse soluzioni si tratta, per gli inquadramenti professionali, di mettere a punto procedure e percorsi con soluzioni istituzionali complementari all'iniziativa imprenditoriale e della singola impresa. Tali soluzioni verranno adottate da un lato, sapendo che queste possono originare alcune rigidità come, dall'altro, le politiche del personale e le risorse dell'impresa possono risultare, sul medio periodo, troppo costose e inefficaci. Secondo Rocca, le forme specifiche di gestione dei mercati interni e quelle istituzionali di regolazione esterna possono convivere. Gli inquadramenti, in questo modo circoscritti stabiliscono un quadro regolativo generale nell'attribuzione delle principali qualificazioni, legittimano l'autorità nella selezione, il ricorso alla formazione professionale esterna. Non impediscono alle politiche del personale e alla contrattazione aziendale di svolgere entro questo quadro una selezione, promozione e retribuzione dei ruoli e delle mansioni che si fanno sempre più specifiche per ciascuna organizzazione. Solo in questo ambito si può trovare un effettivo contributo empirico al quadro interpretativo che vuole distinguere la valutazione di ciò che l'individuo sa fare da

[520] Ibidem, pp. 91-112.

quello che effettivamente fa. Solo in questo ambito inoltre possono avere respiro strategico le recenti proposte sulle aree professionali [521]; di un sistema d'inquadramento cioè che prevede diverse modalità di mobilità: la mobilità salariale tra livelli di ciascuna area e quella professionale tra le diverse aree. In quest'ultimo caso si presume che il passaggio da un'area ad un'altra debba avvenire facendo ricorso a criteri di selezione e vaglio istituzionali, con modalità di apprendimento e di certificazione della professionalità, anche esterni, più rigorosi e meno instabili di quelli interni utilizzati solo per la mobilità tra i diversi livelli retributivi di ciascuna area considerata. Per quanto riguarda l'applicazione dei principi *lean production* in Italia sembra muoversi secondo una linea di costruzione di reali gruppi di lavoro per quanto concerna i livelli più alti (gruppi di progetto, di implementazione, *team* tecnologici) e medi del *management*. Per quanto riguarda i livelli più bassi operaio e impiegatizio si è di fronte ad applicazioni dove il livello di polifunzionalità e autonomia è medio basso e il sistema delle regole scarsamente partecipativo, il perno delle decisioni è ancora fortemente stabilito nei quadri e supervisori, ed è significativo che, a differenza di altri paesi, gli accordi sui gruppi di lavoro siano pochissimi e l'elaborazione molto scarna. Quanto più l'innovazione è maggiore tanto più strumenti e contenuti delle relazioni sindacali richiedono anch'essi profonde innovazioni. Tre sono gli aspetti toccati dall'innovazione; professionalità, incentivi e diritti. Cambiando i contenuti del lavoro, per quanto riguarda le professionalità, si rendono necessari nuovi saperi e capacità, alle abilità operative si uniscono quelle gestionali e sociali, valutative, decisionali, comunicative, risolutive.

I cambiamenti nell'organizzazione del lavoro prima delineati pongono con forza il problema dell'adeguamento dei sistemi di riconoscimento e valutazione dei contenuti professionali, purtroppo la "tornata" di contrattazione integrativa del 1999/2000 dimostra che alla convinzione diffusa tra responsabili del personale e sindacalisti nel settore metalmeccanico della profonda e irreversibile obsolescenza del sistema di riconoscimento della professionalità previsto dal contratto nazionale di categoria non corrisponde una capacità propositiva adeguata, sono scarse le situazioni ove la contrattazione integrativa ha affrontato questo tema e inserito elementi di novità in modo concreto. La situazione è per molti versi paradossale perché la convinzione prima detta non nasce tanto da valutazioni astratte ma è frutto dell'esperienza pratica dell'impossibilità di usare l'inquadramento unico per i fini che gli dovrebbero essere propri e cioè la valutazione dei contenuti del lavoro sia esso operaio, tecnico o impiegatizio al fine di assegnare a eguale professionalità eguale ricompensa. Tale quadro dovrebbe cambiare con la nascita dei Fondi interprofessionali, le imprese che decidano di aderirvi si vedranno, infatti, restituito il contributo 0,30% del Monte salari sotto forma di finanziamento di progetti formativi

[521] E' il caso delle esperienze di alcuni Contratti nazionali come quello dei Chimici, questi contratti hanno definito tre o quattro aree professionali distinte. Ciascuna area prevede al suo interno da due a quattro livelli retributivi. In questo modo l'inquadramento professionale stabilisce con le aree delle vere e proprie soglie significative di qualificazione. Esse dovrebbero implicitamente richiedere un vero e proprio salto qualitativo, sia per quanto riguarda le conoscenze che la discrezionalità, responsabilità e autonomia nello svolgere le prestazioni e l'attività lavorativa più in generale.

che ciascuna impresa decida di realizzare in proprio, in forma singola o anche in *partnership* con altre imprese, rispondenti alle proprie esigenze formative.

Per questo nelle rivendicazioni contrattuali riguardanti le piattaforme integrative si trovano, anche se per la maggior parete in forma generica, richiami ad un salario professionalizzante, dietro certificazione delle competenze formative acquisite o alle quali si parteciperà sia a livello aziendale che individuale. Sarà importante riuscire ad avere un giusto *mix* tra opportunità di arricchimento delle proprie competenze e idonee risposte contrattuali riguardo all'inquadramento professionale, che non dovranno precludersi ne ai precari ne ai neoassunti. La nuova disciplina sull'apprendistato, contemplata nel Decreto Legislativo 276/03 (anche se per ora resta in vigore la 196 del 1997) infatti, con la Circolare Ministeriale n. 40/2004 [522] prevede l'apprendistato come unico contratto a contenuto formativo con tre varianti: l'apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione, l'apprendistato professionalizzante, l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione. L'apprendistato professionalizzante, in attesa dei profili di certificazione delle competenze e dei profili formativi delle Regioni, non è attualmente pienamente operativo [523]. Questo contratto potrà avere durata da due a sei anni, sarà compito della contrattazione collettiva definirne la durata in base alle competenze di base tecnico-professionali da conseguire e dalla eventuale qualifica professionale, alla presenza di un *tutor* con formazione e competenze adeguate. Inoltre in base alle competenze acquisite con l'apprendistato, sarà stipulato un Piano formativo individuale in cui andranno indicati il bilancio delle competenze, i percorsi di formazione formale e informale nonché la ripartizione di impiego tra formazione aziendale o *extra* aziendale. Il Piano formativo dovrà essere elaborato coerentemente con i Profili formativi individuati dalle Regioni e dalle Province autonome, con il supporto tecnico del Repertorio delle Professioni.

A entrambi gli attori del Contratto e del confronto sociale la centralità della formazione pone un problema più di fondo: quale effetto avrà un sistema in cui educazione e lavoro, istruzione e formazione professionale, tendono a integrarsi, sul riconoscimento delle qualifiche e sull'inquadramento professionale?

" Il fatto che il sistema dell'istruzione contemplerà, anche come propri percorsi, momenti funzionali al raggiungimento di titoli, e le esperienze formative svolte sul lavoro; e il fatto che sarà chiamato a certificare pubblicamente la valenza formativa dei percorsi di qualificazione, sono elementi destinati a mettere in tensione una contrattazione della professionalità tutta interna alle aziende e al settore produttivo. Così si ripropongono basi nuove alla vecchia tensione fra mestiere e mansione, e contemporaneamente, si offre una diversa prospettiva allo stesso annoso dibattito sul valore legale del

[522] Pubblicata in, (GU n. 82), del 07/04/02.

[523] Si veda in Internet, URL: < http://ww.welfare.gov.it/.../DirezioniRegionaliEProvinciali/ abruzzo/avvisi_comunicati/contrattoapprendistato.htm >, 26/06/04.

titolo di studio, prospettando un percorso in cui (proprio perché l'esperienza formativa sul lavoro certificata dà titolo), non si può affidare il riconoscimento normativo e salariale della professionalità alla mera validazione del mercato, o allo stesso esclusivo confronto negoziale fra le Parti sociali, come non ci si può limitare a registrare qualifiche e diplomi rilasciati altrove.

L'ipotesi di razionalizzazione degli interventi educativi secondo una metodologia tesa a stabilire gli obiettivi dell'intervento stesso sotto forma di *performance* o prestazioni finali ha orientato le analisi di studiosi di formazione a volte diversa, data l'apparente ineccepibilità dell'approccio alla questione. Tale modalità di progettazione si presta, infatti, alla verifica puntuale di acquisizioni specifiche, è utile per la valutazione di saperi definiti e definibili con precisione, può permettere la verifica di apprendimenti connessi con prestazioni tecniche particolari, può consentire una parziale descrizione di attività attinenti a una professione. È tuttavia indubbio che la scelta di privilegiare la classificazione degli elementi osservabili della competenza, descritta mediante singole prestazioni, abbia determinato una attenzione relativa sia al carattere globale di un'attività professionale, al di là di abilità specifiche sia all'identificazione dei criteri di acquisizione e organizzazione della competenza. Ma le capacità nell'esercizio di attività professionale sono solo in parte identificabili in prestazioni date una volta per tutte e la loro acquisizione è, di fatto, il risultato di percorsi complessi per comprendere i quali appare necessario considerare le sedi di esperienza, in cui un sapere non strutturato è vissuto, assorbito ed elaborato. In questo quadro, appare centrale il nodo che lega conoscenza ed esperienza. I processi di conoscenza dipendono, infatti, da attività mentali in cui il soggetto viene ricostruendo e rielaborando il suo peculiare rapporto con la realtà [524] ".

Le capacità nell'esercizio di attività professionale sono solo in parte identificabili in prestazioni date una volta per tutte e la loro acquisizione è, di fatto, il risultato di percorsi complessi per comprendere i quali appare necessario considerare le sedi di esperienza, in cui un sapere non strutturato è vissuto, assorbito ed elaborato.

La competenza professionale, quindi, può essere descritta nella sua globalità facendo riferimento a un'attività o una professione. Tale condizione non appare però sufficiente a dare conto di un dato lavoro se non si considerano i margini effettivi di autonomia e innovazione che esso consente, le forme con cui è possibile svolgerlo ed i modelli di autorità e di divisione di compiti che esistono nel contesto organizzato in cui si esercita. Per concludere, se ci si propone di apprezzare, nel suo complesso, una competenza professionale va chiarito come la sua costruzione sia dovuta più che ad acquisizioni realizzate in una sede formativa ed a processi di apprendimento informale, in tempi e luoghi diversi, a orientamenti di valore che sostengono l'attenzione verso fatti innovativi, alla appartenenza a una comunità professionale in cui l'efficienza sia un elemento di riconosciuto prestigio, a un uso della pratica che favorisca un sapere

[524] Ibidem, op. cit.

conquistato sul campo. E se ogni professione può essere esercitata a livelli più o meno elevati di capacità e abilità, al fine di produrre dei risultati, costituiti sia da beni materiali sia da beni immateriali, la competenza si configura come l'esplicitazione di risorse cognitive di varia natura, che sottostanno ai problemi di azione e di decisione e da cui dipende la qualità di una prestazione. I fattori economici, sociali e culturali che hanno dato origine a nuove professioni hanno infatti determinato parallelamente una modifica di quelle esistenti, in seguito a una contrazione del lavoro vivo in favore di tutte le attività di controllo, manutenzione, progettazione e gestione, dando luogo a un processo complesso di terziarizzazione del lavoro. Queste attività, spesso indicate come strategiche, investono la capacità di produrre innovazioni e far fronte a imprevisti, esse sono richieste per operare professionalmente rispetto a situazioni varie, fanno riferimento a conoscenze teoriche che si richiamano ad ambiti disciplinari in evoluzione, capacità di muoversi ai confini tra discipline o su saperi che non sono (o non sono ancora) strutturati in discipline, impongono rapidità nell'analizzare problemi, prendere decisioni, proporre soluzioni e delineare percorsi, in un sistema complesso di macchine e di persone. In questa combinazione di abilità tecniche e di conoscenze generali, di capacità di individuazione e di esercizio di prestazioni spesso non predefinibili, si trova quella competenza che non si può evincere da classificazioni professionali e difficilmente acquisibile mediante processi strutturati di formazione. La formazione continua, intesa come processo di ulteriore acquisizione, non può essere per tutto ciò riferita solo a sedi "corsuali" esterne al contesto produttivo, ma deve prevedere un intreccio tra momenti di aula e momenti di lavoro in contesti ricchi di stimoli che consentano di sollecitare e promuovere nuove abilità. Le professioni che si creano *ex novo* o scaturiscono da un'evoluzione delle precedenti nascono, viceversa, da processi che seguono percorsi diversi ed eterogenei, all'interno di un mercato del lavoro che richiede competenze per le quali non è sempre praticabile una piena formalizzazione. Così, per un numero elevato di attività e di professioni, il grado di indeterminatezza della base conoscitiva corrispondente una competenza o all'esplicitazione di prestazioni di riconosciuto valore risulta crescente, con conseguenti difficoltà sia nell'esercitare un controllo, sia nel definire un profilo, sia, conseguentemente, nel prefigurare percorsi di acquisizione del sapere corrispondente. Il rifiuto di un rigido formalismo nella definizione di prestazioni standardizzate e l'improponibilità di una logica esclusiva del mercato quale garante della validità di un sapere professionale ha per questo una risposta nella ricerca di una sintesi tra una specializzazione necessaria e una flessibilità obbligata. La competenza professionale si lega per questo ad esperienze di lavoro con alto contenuto di sapere, acquisito nella pratica o perfezionato nell'acquisizione successiva di conoscenze e interpretazioni teoriche. Ed è la qualità di lavoro a determinare, in definitiva, la qualità delle competenze.
La formazione continua si caratterizza pertanto come un processo in cui sono implicate sia le sedi formative proprie sia le sedi di lavoro che possono assumere temporaneamente il carattere di ambiti di istruzione e non solo di produzione. In questa ottica, la formazione non ha la caratteristica scolastica di trasmissione di contenuti (che anche rispetto al sistema educativo si caratterizza come limitata) ma come la

prefigurazione e l'attivazione di percorsi di cui vanno precisate le sedi e i tempi in relazione a utenze specifiche. Secondo alcuni autori inoltre le competenze possono anche essere classificate secondo alcune macro sezioni:

- le *competenze soglia*: sono le caratteristiche essenziali e di base (di solito, le conoscenze, le *skill* elementari, come saper leggere e scrivere), necessarie per essere minimamente efficaci ma che non distinguono gli elementi con performance superiore da quelli con performance media;
- le *competenze distintive*: sono invece quelle che distinguono gli elementi superiori dai medi.
- *performance efficace*: sostanzialmente, un livello di lavoro "minimo accettabile", la soglia al di sotto della quale una persona non può essere considerata competente nel ruolo;
- la *performance superiore*: viene definita statisticamente come una deviazione *standard* dalla *performance* media; grosso modo il livello raggiunto da una persona su 10, in una situazione di lavoro data [525].

Queste teorie delle competenze indicano quindi un sentiero che parte, nell'ambito di un contesto organizzativo, dall'analisi dei comportamenti lavorativi dei dipendenti per identificare quelli "eccellenti", in modo da orientare (attraverso anche l'uso dell'incentivo economico e della formazione) le prestazioni di tutti verso gli standard più alti. La questione non addita modelli "assoluti" e aprioristici, ma suggerisce di definire dei *benchmark* interni sulla base di risultati rilevati nella specifica realtà aziendale, seppur mediati da un riferimento ad un repertorio di competenze di successo "validate" da diverse ricerche effettuate sul campo. La vera essenza del metodo sta nella scoperta delle competenze specifiche dell'azienda

Nell' opera citata si legge che : <<Le aziende italiane, applicano modalità operative diverse per correlare l'erogazione salariale ai risultati conseguiti Una prima distinzione è quella che vede ai poli opposti da una parte i meccanismi totalmente imperniati sulla suddivisione del rischio, in cui il problema fondamentale consiste nell'armonizzazione del costo del lavoro con la "*ability to pay"* dell'impresa stessa, dall'altra i meccanismi che si pongono come obiettivo principe l'orientamento dei comportamenti dei singoli lavoratori verso una performance lavorativa migliore. Una seconda distinzione è rinvenibile invece nella tipologia dei parametri utilizzati,

classificabili in due grosse categorie: si distinguono infatti i parametri interni, la cui variabilità è legata ad eventi o comportamenti posti in essere all'interno dell'organizzazione stessa, dai *parametri esterni*, i quali sono influenzati anche da fattori di mercato.

Secondo gli schemi di tipo "*profit-scharing",* i dipendenti vedono il loro salario variabile calcolato in base ai

[525] Riccardo Leoni,* Luca Tiraboschi* e Giovanni Valletti, *Contrattazione a livello di impresa: partecipazione allo sviluppo delle competenze versus partecipazione ai risultati finanziari, materiali citati in Internet,*

URL: <http://www.google.com/search?q=cache:UGRXDLipH2sJ:www.economia.unife.it/docenti/pini/mrp/paper/LEONI_TIRABOSCHI_VALIETTI_ITA2000.pdf+Contrattazione+a+livello+di+impresa:+partecipazione+allo+sviluppo+delle+competenze+versus+partecipazione+ai+risultati+finanziari+%C2%B0+Riccardo+Leoni,**Luca+Tiraboschi*+e+Giovanni+Valietti+**&hl=it>, 09/02/05.

risultati globali dell'impresa, tipicamente dedotti dagli indicatori di redditività aziendale e perciò collegati ai risultati economico-finanziari dell'impresa sul mercato. Sono quindi obiettivi (e indicatori) collettivi, lontani dalla prestazione del singolo dipendente, che sottintendono la volontà dell'impresa di costruire accordi che prediligono l'aspetto della suddivisione del rischio e che quindi mirano alla flessibilizzazione del costo del lavoro. Questo è il tipico caso in cui l'aspetto partecipativo dovrebbe essere particolarmente curato, se si vogliono costruire delle relazioni industriali basate sull'instaurazione di una cultura aziendale di fiducia, fondata sul coinvolgimento in macro-obiettivi e caratterizzata da continui scambi informativi.

Per quanto riguarda i parametri interni è possibile operare una duplice classificazione: la prima è quella che fa riferimento ai meccanismi suggeriti dall'approccio "*gain-sharing"*, la seconda quella della versione collettiva del "*suggestion system"*.

Con la prima modalità il salario variabile viene definito da indicatori legati al raggiungimento di particolari obiettivi collettivi di produttività o riduzione di costo, tarati sullo stabilimento, sull'impianto, sul reparto oppure su uno specifico gruppo di lavoratori. In questi casi il singolo lavoratore percepisce i frutti di un comune orientamento della specifica unità produttiva a cui appartiene; sottostante c'è all'opera un meccanismo che si propone di incentivare lo sforzo lavorativo e di rendere partecipi i lavoratori dei risultati ottenuti collettivamente mediante la redistribuzione di una frazione degli incrementi di produttività. Con la seconda modalità, si dà luogo alla costituzione di comitati formati congiuntamente dai lavoratori e dai responsabili gerarchicamente superiori, con il compito di proporre, valutare ed analizzare suggerimenti relativi ai metodi di lavoro, alle azioni di contenimento dei costi, e ad interventi sulla qualità dei prodotti e servizi. Tre sono le dimensioni del sistema in questione: il risultato (collettivo), l'incentivo economico erogato (sempre in una qualche forma) e (non meno interessante) l'apprendimento da parte dei membri del gruppo, che - proprio per effetto dei processi di confronto, di relazioni interpersonali e di scambi di conoscenze fra i partecipanti – prende la forma del "*learning by networking"* ovvero anche del "*learning by interacting"*.

Scendendo sempre di più verso l'individuo, teoricamente ci potrebbero essere dei meccanismi sempre legati alla produttività, ma strettamente connessi alle prestazioni del singolo lavoratore: in questo caso l'aspetto incentivante è legato all'esistenza diretta del nesso tra quota variabile del salario e risultato dell'attività lavorativa (misurata attraverso specifici parametri tecnici). La configurazione teoricamente più nota è quella del 'sistema del cottimo' che non risulta ufficialmente applicato.

Sul fronte della erogazione della massa salariale incentivante ai singoli lavoratori, gli indicatori più frequentemente utilizzati sono costituiti dalla presenza, dall'anzianità e dal livello di inquadramento.

Come si può facilmente comprendere, in presenza di obiettivi (e indicatori) collettivi senza alcun correlato con misure dello sforzo individuale, l'impianto presuppone - ai fini di una validazione di efficienza e di efficacia dello stesso: a*)* un contesto cooperativo fra i lavoratori coinvolti (che l'impianto stesso presume di favorire e ulteriormente sviluppare); b*)* un controllo sociale reciproco, al fine di garantire

vicendevolmente un comportamento favorevole; c*)* una dimensione piccola dell'unità produttiva (in modo che il controllo reciproco, la preoccupazione per i risultati del gruppo e gli scambi di favori all'interno dello stesso possano essere efficaci); d*)* una forte omogeneità gerarchico-professionale all'interno del gruppo (affinché il controllo da parte dei subordinati non risulti inibito nei confronti dei superiori) [526] >>.

Così concepiti e applicati, gli indicatori in questione non sono in grado di dar conto del problema del comportamento opportunistico dei soggetti (vale a dire la possibilità di "*free riding"*), consentendo quindi il manifestarsi di distorsioni (e di demotivazioni) nell'erogazione degli incentivi alle attività individuali.

A partire dall'inizio degli anni '90 si è assistito, a livello internazionale, al diffondersi di modelli di gestione della performance di tipo "misto", nei quali vengono costituiti sistemi retributivi bilanciati e basati su una combinazione di remunerazione della performance da un lato (la *gain-sharing*) e delle competenze dall'altro. I modelli misti consentono di valutare sia il contributo del dipendente agli specifici obiettivi aziendali (il "che cosa" della performance), sia il modo come è stato offerto questo contributo (il "come" della medesima).

Affinché la focalizzazione sul "come" abbia successo è necessario però che le competenze definite abbiano uno stretto rapporto con gli obiettivi prefissati, e cioè con le "*core and strategic competencies"* dell'impresa di cui si è detto in precedenza.

I limiti del modello misto stanno nel fatto che le due componenti rischiano di dar luogo a degli effetti di tipo puramente additivo, impedendo il generarsi di un risultato di tipo olistico, che solo un approccio "integrato" - che ponga al centro dei rapporti di lavoro, in un modo coerente, i due tipi di obiettivi (il "che cosa" e il "come" della *performance*) - è in grado di offrire.

Una possibile formulazione di questo modello consiste nel declinare, sul fronte degli obiettivi da raggiungere collettivamente (a cui agganciare – attraverso l'individuazione dell'appropriato coefficiente di intensità dell'incentivo - la formazione della massa incentivante da erogare), una ragionata e ponderata serie di indicatori di tipo "*gain sharing"* (incrementi di produttività oraria, riduzione dei difetti, soddisfazione del cliente, ecc..) e sul fronte delle 'fonti' di tali obiettivi, una serie di competenze individuali che abbiano un rapporto diretto e indiretto con gli obiettivi fissati. La parametrazione della valutazione delle competenze richieste, attraverso un sistema di punteggio, fornisce il valore economico di ogni punto, dato rapporto tra massa incentivante e totale dei punti impiegabili. Questi ultimi non sono altro che il prodotto tra punteggio massimo per ogni dipendente (corrispondente quindi alle competenze richieste) e il numero dei dipendenti stessi. Anche assumendo la costanza del coefficiente di intensità dell'incentivo, la forza incentivante del valore economico del punto è - in ogni caso - ulteriormente rafforzata dal fatto che questo, cresce in valore assoluto al crescere del valore degli obiettivi prefissati.

Una valutazione *Ex-post,* misurato l'obiettivo raggiunto e individuato il corrispondente valore economico del punto, la valutazione delle competenze espresse consente di determinare l'ammontare di incentivo

[526] Ibidem, op. cit.

economico da erogare al lavoratore stesso.
L'aspetto positivo di un tale modello è che la tensione allo sviluppo delle competenze, per effetto dell'incentivo, è rapportata unicamente al livello delle competenze richieste, e non introduce alcun elemento di conflittualità e di non cooperazione fra i lavoratori. L'aspetto negativo è che potrebbero formarsi dei residui della massa incentivante, riconducibili al *gap* tra professionalità richiesta ed espressa.
L'alternativa, consistente nel determinare il valore economico del punto solo *exposti*, come rapporto tra massa incentivante e totale dei punti corrispondenti alla valutazione delle competenze espresse, presenterebbe nessun residuo ma lo svantaggio di alimentare un conflitto tra lavoratori in quanto che le differenze nel compenso percepito non dipenderebbero più dalle *performance* dei soggetti rispetto a quanto singolarmente richiesto bensì alla performance degli altri soggetti: In altri termini ciò che finisce per operare non è più la misura assoluta della performance teorizzata dal modello delle competenze bensì una misura relativa.
Vedremo più avanti come in alcuni Contratti degli ultimi anni, come detto misti, si è cercato di andare in contro ad un modello delle competenze, degli incentivi individuali, ed ad una ristrutturazione "snella" della organizzazione del lavoro.

6.3 -La formazione continua nella contrattazione collettiva, nazionale, settoriale e aziendale.

La contrattazione dovrà prevedere l'impegno dell'impresa a far partecipare il lavoratore ad iniziative di formazione continua e l'impegno del lavoratore a partecipare alle iniziative anche attraverso: eventuali I provvedimenti di attuazione della Legge 236/93, la Legge 53/2000 e, da ultimo, le norme istitutive dei Fondi interprofessionali, hanno introdotto, come più volte ribadito, un sempre più ampio coinvolgimento delle Parti Sociali, sia nella fase di definizione delle strategie della formazione dei lavoratori, sia in quella della loro concreta realizzazione. Non si può prescindere quindi dalla considerazione dell'importante ruolo svolto dalla contrattazione collettiva e dalle pratiche di concertazione, entrambe finalizzate alla stipula di accordi e alla definizione concreta dei dispositivi contrattuali diretti alla formazione degli occupati. Una recente ricerca [527] condotta in questo ambito ha inteso verificare, da un lato, se e in quale misura le disposizioni sulla formazione dei lavoratori trovino spazio nei principali Contratti collettivi nazionali e se siano concretamente attuate a livello aziendale, dall'altro, ha inteso indagare sulla effettiva realizzazione a livello regionale e provinciale degli Accordi a carattere concertativo e negoziale relativi al tema della formazione.

[527] Si veda, *I principali elementi di evoluzione del sistema,* op. cit. , p. 16.

Alla contrattazione spetta la costruzione delle condizioni e degli strumenti sul versante della domanda, in particolare, attraverso la contrattazione si definiscono i criteri per l'individuazione delle priorità, in riferimento alle trasformazioni produttive e organizzative e al loro impatto sui territori, dei destinatari, dei dispositivi di accesso, dei tempi e dei costi individuali della formazione, degli effetti in termini di modifica dei profili professionali, di inquadramento e di carriera. L'analisi della contrattazione collettiva della formazione segnala, in modo inequivocabile, che una svolta c'è stata e che la formazione è entrata a far parte delle materie che i Contratti devono contenere. Non c'è Contratto nell'ultima fase di rinnovi (2002-2004) che non dedichi, anche se a livello generico, un capitolo specifico alla formazione dei lavoratori (cui viene riconosciuta valore e importanza strategica sia per la competitività aziendale, sia per il rafforzamento dell'occupabilità); che non preveda l'istituzione o lo sviluppo della bilateralità; che non si eserciti a definire le modalità del diritto sindacale all'informazione preventiva e al monitoraggio delle attività. D'altra parte, la stessa analisi pone in evidenza il persistere di un ruolo complessivamente debole della contrattazione su altri aspetti, ossia su quelli che interessano la domanda, quindi in primo luogo sulle possibilità e sulle modalità di accesso alla formazione da parte dei lavoratori, soltanto in alcuni Contratti infatti si sono determinate innovazioni rispetto alla finalizzazione e all'uso del monte collettivo delle 150 ore. Per quanto riguarda i Contratti di settore, nell'ultimo Contratto dei tessili, ad esempio, le principali novità consistono nella possibilità, in attuazione dell'Articolo 6, Comma 2°, della Legge 53/2000, di accedere al monte ore previsto. In particolare la parte dedicata alle Iniziative a sostegno della formazione continua, definisce i criteri per misurare le ore retribuite a disposizione dei lavoratori per la formazione continua e le procedure e i casi cui corrisponde il diritto ad usufruire dei permessi retribuiti. L'analisi della contrattazione nazionale evidenzia inoltre che nella maggior parte dei casi non vengono predisposti dispositivi per l'accesso in orario di lavoro alla formazione, per il finanziamento della formazione e per un'assunzione di responsabilità, in questo campo, da parte delle aziende e dei lavoratori. Sono poco frequenti anche i riferimenti alle categorie di lavoratori cui destinare prioritariamente gli interventi, fatto salvo l'impegno sulle pari opportunità, per il personale femminile e per i disabili. I Contratti che sembrano rappresentare un'eccezione sono quelli dei settori chimico-farmaceutico e bancario. In particolare, il Contratto chimico-farmaceutico prevede la possibilità di richiedere finanziamenti pubblici per la formazione in grado di coprire almeno il cinquanta per cento dei costi e di far partecipare in modo paritetico per il rimanente cinquanta per cento le imprese e i lavoratori [528]. Il contributo di questi ultimi è fornito attraverso l'utilizzazione delle ore di cui al conto ore individuale venti e, in caso di insufficienza, attraverso l'utilizzazione di permessi o riposi a vario titolo spettanti. Le attività formative potranno anche essere svolte durante le ore lavorative, quando è compatibile con le attività e quando la partecipazione contemporanea dei lavoratori non superi il cinque per cento dell'organico dell'impresa, salvo quanto eventualmente convenuto in proposito in sede aziendale. Il Contratto, inoltre, stabilisce che la formazione

[528] Ibidem, p. 16.

sia organizzata all'interno di una strategia condivisa dall'azienda e dai lavoratori, attraverso la progettazione di appositi Piani di formazione continua. Il risultato di questa condivisione è la stipula di un Patto formativo tra azienda e lavoratore che modifiche dell'orario finalizzate a rendere compatibile con la prestazione lavorativa la partecipazione all'attività formativa; la messa a disposizione di riposi spettanti per conto ore, permessi ed altri istituti contrattuali e tempo *extra*-lavoro. Il Contratto dei bancari invece dispone per ogni singolo lavoratore 50 ore annue di formazione, suddivise in ventiquattro ore in orario di lavoro e ventisei (8 retribuite e 18 non retribuite) da svolgere fuori orario, anche tramite autoformazione, con l'ausilio di adeguata strumentazione, compresa quella informatica [529]. Per quanto riguarda invece la contrattazione a livello regionale emergono alcuni elementi di riflessione. Innanzitutto, sebbene la situazione si presenti articolata e non uniforme, in quasi tutte le regioni esaminate nell'ambito dell'indagine citata, sono stati costituiti, sulla base di previsioni contenute nei regolamenti comunitari o nelle leggi e disposizioni regionali e provinciali, Comitati e Commissioni, cui partecipano le Parti sociali e i rappresentanti regionali e provinciali, con il compito di contribuire alla pianificazione e all'attuazione degli interventi di formazione, compresa la formazione continua. La capacità di questi organismi di incidere sulle scelte relative alla ripartizione delle risorse e sulle modalità di attuazione degli interventi di formativi varia caso per caso. Per quanto riguarda gli Accordi conclusi, emerge che in tutte le Regioni sono stati stipulati Accordi di concertazione, sottoscritti dalle Parti sociali e dalle Istituzioni regionali o sub regionali, spesso riconducibili a norme legislative nazionali o a regolamenti comunitari; si registra invece una presenza non molto significativa di Accordi bilaterali, firmati dalle sole organizzazioni sindacali e datoriali e riconducibili, non a disposizioni di legge, ma ad una precisa decisione delle Parti, ma ancora non particolarmente diffusa, purtroppo, appare l'attività negoziale finalizzata alla stipula di Accordi tra le Parti sociali a livello aziendale. Tralasciando la questione della prevalente presenza nel nostro Paese di piccole e piccolissime aziende, che sono scarsamente interessate dal secondo livello di contrattazione, ciò che emerge, in particolare tra le imprese che fanno formazione per i propri dipendenti, è la particolarità delle scelte in questo campo: in sostanza le Parti sociali sembrano condividere l'idea che la formazione sia necessaria a garantire la competitività dell'impresa e l'occupabilità dei lavoratori, ma questo Accordo sui principi non si traduce, con la necessaria frequenza in un negoziato sugli aspetti operativi. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'azienda promuove in modo assolutamente autonomo e mantiene il controllo delle attività di formazione, che, peraltro, sono sovente finalizzate alle specifiche prestazioni lavorative con connessioni non ancora sufficienti con il problema più generale dell'occupabilità [530].
A partire dagli anni 1990, è l'intervento del Legislatore nazionale che introduce nuove regole tendenti a potenziare i diritti di formazione, compresi quelli individuali e attribuisce alla negoziazione tra le Parti il compito fondamentale di creare le condizioni d'applicabilità di tali diritti. Le Organizzazioni di

[529] Ibidem, p. 17.

[530] Ibidem, p. 17.

rappresentanza sociale non sembrano tuttavia riuscire ancora a cogliere appieno le opportunità offerte dalle novità legislative e a renderle effettivamente operanti nei luoghi di lavoro. Con questa espressione si intende un dispositivo di accantonamento di riposi compensativi spettanti per prestazioni eccedenti o straordinarie, utilizzabile a fini formativi. E' ormai chiaro che, senza adeguati interventi correttivi la formazione privilegiando la domanda espressa dai soggetti più forti, contrariamente alle proprie finalità, può trasformarsi in un fattore di crescita delle disuguaglianze. Assume, pertanto, un valore strategico la promozione di percorsi formativi rivolti agli adulti poco scolarizzati e professionalizzati, finalizzati alla ricostruzione di una motivazione all'apprendimento, al fine di garantire l'accesso alla formazione continua anche alle fasce più deboli del mondo del lavoro. Da questo punto di vista, le Parti Sociali sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale, da un lato, attraverso la contrattazione delle regole di funzionamento dei nuovi diritti in materia di formazione previsti dalla legislazione e, dall'altra, nella gestione dei Fondi Paritetici interprofessionali. Le nuove prospettive introdotte nel governo della formazione continua e la maggiore attenzione rivolta in ambito comunitario ai temi dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita contribuiscono a creare un clima di maggiore consapevolezza nelle Parti sociali, che in questa nuova fase sono chiamate a svolgere il ruolo di soggetti attivi delle politiche formative. A questo proposito, in direzione di un rafforzamento delle competenze degli attori del dialogo sociale, un ruolo importante potrà svolgere una recente iniziativa promossa dal Ministero del Lavoro e coordinata dall'ISFOL denominata: "*La formazione continua per gli attori del dialogo sociale*".[531] Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, infatti, d'intesa con le Regioni e con l'Accordo delle Parti sociali, ha finanziato un'azione integrata, a carattere nazionale, finalizzata alla costruzione di modelli di formazione per le Parti sociali e alla promozione di piani formativi individuali, settoriali, territoriali e aziendali. Al progetto è stata data attuazione attraverso l'emanazione di un bando di gara che prevede la realizzazione di interventi formativi-informativi rivolti direttamente agli operatori delle Parti sociali e finalizzati a creare e a rafforzare loro le competenze. Le attività (che hanno un *budget* complessivo di ottocentomila Euro), si realizzano in quattro aree del territorio nazionale: Nord Est, con sede a Venezia; Nord Ovest, a Milano; Centro, a Roma; Per Sud e Isole a Napoli. I destinatari degli interventi di formazione-informazione sono: i dirigenti, i quadri (trecentoventi persone), gli operatori e i tecnici (ottanta persone) indicati delle Parti sociali. In ciascuna area geografica il soggetto attuatore realizzerà: il bilancio delle competenze e la formazione; il monitoraggio, la valutazione intermedia e finale degli interventi realizzati; l'elaborazione di un rapporto conclusivo che riassuma il percorso seguito; l'organizzazione di un seminario finale di riflessione sull'esperienza condotta; l'elaborazione di materiale didattico di supporto all'attività formativa e di approfondimento. Si può, ancora, osservare che i Contratti di lavoro, malgrado diffuse punte avanzate, non sono ancora riusciti, nel loro insieme, a formalizzare questi cambiamenti, ragionando ancora per

[531] Ibidem, p. 18.

mansioni e ruoli, per premi automatici, per rigidità organizzative [532]. L'evoluzione presente negli Accordi trilaterali del 23 luglio 1993 e 24 settembre 1996; il Protocollo del 23/7/93 già citava "Modernizzazione e riqualificazione dell'istruzione e dei sistemi formativi, finalizzati all'arricchimento delle competenze di base professionali e al miglioramento della competitività del sistema produttivo e della qualità dei servizi" . E sicuramente la Legge 236/93 ha permesso sperimentazioni importanti, le analisi dei fabbisogni di competenze ai fini formativi, il progetto dei chimici di formazione continua che ha coinvolto decine di grandi e medie imprese del settore, il laboratorio che ha permesso la definizione di trentadue Piani formativi (tra cui i distretti della calzatura di Fermo, del mobile di Pesaro e della ceramica di Sassuolo; la Merloni e la Parmalat, la Marzotto e la *Banksiel,* L'*Ausimont*; e i Patti territoriali di Acerra e del Sarno-Nocerino ; i Contratti d'area di Molise interno, Aiola, Gioia Tauro, La Spezia, Messina, Agrigento, Gela, Sassari e Alghero, Potenza ecc.; anche contratti di quartiere in numerose città italiane e molte altre sperimentazioni sul campo, concertando migliaia di ore di formazione continua, in orario di lavoro, in Alcantara e Autostrade e descrivendo le competenze distintive di nuove figure nella Napoletana Gas.). Alcuni settori, hanno configurato assetti contrattuali particolarmente decentrati, lasciando al secondo livello rilevanti competenze regolative anche in tema di formazione professionale, in questo senso può essere letto il CCNL dei Federalimentari o altri come quelli del commercio e turismo. Sembra quindi, in un numero ancora modesto di casi, aprirsi uno scenario di sperimentazione per la contrattazione aziendale in tema di classificazione del personale. Alla Barilla per esempio la crescita professionale si sviluppa su due canali, polivalenza e polifunzionalità, e viene valutata lungo un processo che ha il *team-work* al suo centro.

Nel settore metalmeccanico le aziende, ancora poche, si impegnano a presentare progetti e a tentare di revisionare l'inquadramenti professionali nei periodici incontri con la RSU, anche nell'ambito di commissioni paritetiche. In questo settore le previsioni di interventi formativi sono legate a innovazioni socio-tecniche o dell'organizzazione del lavoro come ad esempio nel caso della *Wirlpool*, *Elettrolux*-Zanussi, Pirelli, Aermacchi e *Dalmine*. Alle aziende citate si può aggiungere la multinazionale dell'elettronica St. Microelettronica, che per il suo personale di diplomati e laureati ha istituito una sua università interna e rapporti stretti con le Università presenti sul territorio locale. Altri accordi interessanti li troviamo nel tessile, che si propongono di valutare e classificare le competenze, sempre in grandi gruppi, sono sempio la *Hitman* e Gucci. Ma per la stragrande maggioranza di casi ci si limita a proclamare la centralità della formazione e la crescita professionale. Nel settore va in ogni caso sottolineata la tradizionale importanza assunta da scuole e centri *professional* legati al sistema distrettuale delle imprese, come la *Textilia* biellese o la Fil nell'area di Prato. Nell'edilizia la contrattazione in materia di formazione coincide con quella delle scuole edili territoriali che attuano i programmi formativi.

[532] *Concertazione e motivazione nei processi di cambiamento del lavoro nell'era post-fordista*, materiale citato in Internet, URL:<http://www.google.com/search?q=cache:HE9FdkF4YBUJ:www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/eelle6er3mjf524tduyg476y6avlie6tos4neebpwxmlw7chw2fzfgf4rex3do2bbcgv7nwijdt3sfvrf443kgzbpna/ParteIIConcertazione.pdf+concertazione+e+formazione&hl=it>, 13/08/04, p. 5

Esempio negativo è invece, per citare un esempio, la FIAT che nel 2001 ha destinato ad interventi di innovazione e formazione solo il 3,5 per cento dei suoi investimenti. Si può notare quindi un buon riconoscimento formale alla formazione professionale ma in nessuno di questi casi viene citato il carattere continuo della stessa [533], centrata sulle necessità competitive delle aziende. La formazione continua dove evocata allude a quanti sono a rischio di perdere il lavoro, mentre la nozione di formazione permanente, intesa come *lifelong Learning*, si rivolgerebbe a chi intende intraprendere, in qualunque fase della vita, un impegno formativo per progredire il proprio status socio-professionale, il sospetto che nasce è, per concludere, che un approccio basato su competenze e valutazioni, senza contropartite in termini di garanzie di accesso ai reali percorsi professionali infici gli sforzi fatti [534]. Infatti, tutti gli Accordi predispongono di un sistema articolato di livelli di intervento, con la riproposizione in ambito territoriale e aziendale del modello bilaterale degli osservatori e delle commissioni paritetiche, fino ad oggi tali interventi sono legati al grado di conflittualità di ciascuna categoria. La formazione professionale riceve dunque un duplice livello di trattazione, uno nella parte obbligatoria e l'altro nella parte normativa del CCNL. Nel primo caso essa trova spazio in seno al sistema bilaterale degli osservatori congiunti e dei diritti di informazione e consultazione; nel secondo con riferimento ad istituti collaudati come il diritto allo studio, lavoratori studenti, ambiente e sicurezza. In tutti questi casi la contrattazione nazionale si limita per lo più a recepire, conformandoli alle eventuali specificità di settore, i rimandi che il legislatore prevede in favore dell'autonomia delle parti. Vi sono certamente delle differenze e delle disomogeneità fra i vari testi, che attengono sia al profilo orizzontale inter-settoriale e dei comparti, sia a quello infra-settoriale fra testi sottoscritti con le Associazioni datoriali che di volta in volta rappresentano, negli stessi settori, la grande o la piccola industria, o il grande o il piccolo commercio, l'artigianato, la cooperazione e via dicendo. Da alcune ricerche sulla contrattazione di secondo livello emerge, per interesse**,** l'Accordo *Dalmine*, settore siderurgico, che rappresenta un ottimo esempio di professionalità richiesta ed espressa [535], con elementi di assoluta novità e può essere considerato sia per i suoi contenuti sia per la metodologia di applicazione concordata dalle Parti come paradigmatico . Le Parti hanno concordato non l'aggiunta di un livello né l'invenzione di un altro profilo professionale, ma nuovi criteri e parametri di valutazione dei ruoli e li hanno applicati con un lavoro congiunto alla ricostruzione della fotografia professionale dell'azienda in ogni suo settore e di ogni suo addetto. Vale quindi vedere più dettagliatamente le ragioni di novità. Nel 1993 l'Azienda inizia un piano di riorganizzazione lungo i criteri della *lean production* e della Qualità

[533] Si veda per tutti Patrizia Dandolo e Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*. Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , pp. 148,149,150,151.

[534] Ibidem, p. 152.

[535] Si veda in Internet, URL: <http://216.239.59.104/search?q=cache:xOaKQaPy99QJ:www.dirittodellavoro.it/public/current/convegni/Aidlass_Magnani.doc+Accordo+Dalmine,+professionalit%C3%A0+richiesta+e+professionalit%C3%A0+espressa&hl=it>, 20/06/04.

Totale: il progetto Prisma [536]. La nuova organizzazione pone con forza il problema di un adeguamento del sistema di riconoscimento professionale, le Parti concordano di dare avvio alla sperimentazione di un sistema fondato su un concetto dinamico di professionalità costituita da un insieme di elementi oggettivi legati al ruolo e soggettivi. Accanto a capacità e saperi richiesti dall'esercizio di una attività determinata definiti professionalità richiesta , si affiancano quelli portati dal singolo lavoratore cioè di professionalità espressa, viene così superata una distinzione classica tra sistemi di valutazione basati su criteri soggettivi propri ad esempio dei sistemi giapponese e britannico legati alle caratteristiche personali quali *seniority*, titolo di studio, certificazione di mestiere e quelli oggettivi legati alla *job* propri dei paesi nordici. I criteri concordati sono come già detto analitici, ed è questo il punto di maggior novità rispetto all'Inquadramento unico. Il ruolo viene scomposto nei suoi contenuti e il suo valore quindi misurato in relazione a questi attraverso scale parametriche. L'elemento di novità sono la rinuncia dei profili professionali e l'introduzione di parametri analitici di valutazione dei ruoli quali:

- il livello di autonomia
- le conoscenze professionali acquisite
- le capacità gestionali
- il controllo del lavoro

In ciascun livello vengono ipotizzate differenti fasce di professionalità così suddivise:
1° Livello (fasce A,B); 2° e 3° (fasce A,B,C); 4° e 5° (fasce A,B,C,D); 6° e 7° (fasce B,C,D,E); 8° (fasce B,C,D,E,F) [537].
Ciascuna fascia, cui viene assegnato un importo monetario, riconosce la professionalità richiesta dal ruolo, ed in ciascun livello vengono ipotizzate differenti fasce di professionalità. La professionalità richiesta dal ruolo è misurabile all'interno di ciascun livello secondo un punteggio derivato dall'applicazione di alcuni indicatori concordati: informazioni, risultato, autonomia, capacità relazionali, conoscenze, polivalenza, polifunzionalità e responsabilità. Per ciascuno di questi indicatori sono stati stabiliti dei parametri a cui sono stati assegnati dei punteggi. La ponderazione degli indicatori è oggetto di verifica congiunta da parte di un Gruppo Paritetico formato da tre rappresentanti sindacali e da tre di parte aziendale. Il Gruppo Paritetico deve pure presentare un'ipotesi di classificazione dei lavoratori , valutare eventuali incongruenze e indicare ove necessari provvedimenti correttivi al fine di riesaminare la posizione assegnata e promuovere formazione o percorsi professionali adeguati.

[536] Si veda Enrico Ceccotti (a cura di), *L'organizzazione che apprende. Le aziende metalmeccaniche tra fordismo e impresa snella,* op. cit. , pp. 80-85.

[537] Ibidem, pp. 80-85.

Gli indicatori concordati sono individuati da Antonio Ferigo in "Nuovi modelli organizzativi, come cambia la professionalità operaia" , espressi nella scheda seguente:

Indicatori della professionalità	Capacità oggetto di valutazione
Informazioni	Capacità di **interpretare** Capacità di **reperire**
Risultati	Capacità di **controllare** il risultato Capacità di **analizzare le** variabili che modificano il risultato. Capacità di **adattarsi** alle varianze
Autonomia decisionale	Capacità di **assumere decisioni** di competenza sul **problema** Capacità di **assumere decisioni** sul **metodo**
Capacità relazionali	Capacità di **comprendere** le ragioni altrui Capacità di **trasmettere** le proprie Capacità di **convincere** Capacità di **insegnare**
Conoscenze	Espressione di conoscenze **adeguate** al lavoro **complementari** **esterne**
Polivalenza-polifunzionalità	Capacità di adattarsi ai cambi di **attività** Capacità di adattarsi ai cambi di **metodi di lavoro**
Responsabilità	Capacità di **prevenire** Capacità di **rimediare**

I criteri concordati sono come già detto analitici, ed è questo dal punto di vista dei contenuti l'elemento di novità rispetto all'inquadramento unico perché il ruolo viene scomposto nei suoi contenuti e il suo valore quindi misurato in relazione a questi. L'applicazione di un sistema così concepito richiede un'analisi dettagliata delle attività, riporta cioè la valutazione a stretto contatto con la prestazione così com'è richiesta

da una specifica organizzazione del lavoro, se questa cambia , se vengono introdotte modificazioni tecnologiche e organizzative il sistema è in grado di valutare la nuova professionalità richiesta.

Criteri oggettivi consentono inoltre di adattare la misurazione della professionalità oltre che ai cambiamenti organizzativi anche alla crescita individuale di conoscenze e capacità dei lavoratori ed a individuare interventi formativi adeguati. È quindi un sistema dinamico ed elastico in grado di adattarsi ai cambiamenti nei processi produttivi e nei contenuti della prestazione, nonché sistema ad alta oggettività. I rischi di interpretazione soggettiva una volta concordati gli indicatori e fatta la mappa delle posizioni, sono assai di meno di quelli presentati da inquadramenti per declaratorie ed è coerente con la filosofia di *management* partecipativo. Il riconoscimento della professionalità per l'attività realmente espressa dal lavoratore viene misurata con uno strumento trasparente e condiviso e con la partecipazione attiva del lavoratore stesso, il gruppo di progetto ha lavorato per l'intero 1994 alla mappa dei ruoli utilizzando un manuale di rilevazione concordato, spiegandone l'utilizzo alla gerarchia e facendo delle verifiche incrociate, sono stati rilevati circa settecento ruoli [538]. La "professionalità concretamente espressa" dal singolo lavoratore viene verificata annualmente sulla base dei medesimi indicatori e utilizzando schede-questionario formalizzate i cui contenuti sono conosciuti dal lavoratore interessato, tali questionari riportano una serie di domande che descrivono dei comportamenti, la valutazione dei quali consente di rilevare la professionalità espressa. Sono stati adottati questionari diversi per operai, impiegati e capi. Una apposita commissione assicurerà della correttezza delle procedure adottate. La professionalità espressa dai lavoratori viene riconosciuta attraverso una quota ridistribuita variabile. L'esperienza *Dalmine* ha il merito di porre tutti i problemi riguardanti la costruzione di un nuovo sistema di valutazione.

L'individuazione di criteri analitici. Gli stessi protagonisti dell'accordo *Dalmine* hanno definito il loro manuale di valutazione un «capo di abbigliamento fatto su misura», intendendo sottolinearne la specificità in quanto elaborato per valutare una determinata organizzazione del lavoro. Come conciliare questa esigenza di analisi e specificità con la struttura a due livelli del sistema di relazioni sindacali ? Se quello aziendale diventa prioritario, con suoi criteri ad *hoc*, quale il ruolo di quello generale ?

Innanzitutto la costruzione dello strumento di valutazione ha conosciuto fasi differenti di avvicinamento e definizione, cioè hanno proceduto per approssimazioni successive dal generale al particolare. Una prima lista di criteri concordati ha avuto quindi la caratteristica di rispondere in modo sufficiente ed efficace all'esigenza di analizzare i ruoli richiesti da un piano di trasformazione organizzativa impostato sui principi genericamente definiti *lean,* pur non presentando la rigidità e l'automaticità di applicazione in contesti diversi del paradigma Taylorista la *Lean Production* presenta elementi generali, non è quindi impossibile fissare criteri di riferimento analitici validi perlomeno a livello settoriale, i fondamentali: la professionalità

[538] Ibidem, pp. 80-85.

base richiesta per l'esercizio di un ruolo. Alla contrattazione aziendale spetterebbe il compito di definire ulteriormente i criteri analitici nel contesto specifico aziendale per fare in modo che il sistema valutativo sia il più conforme possibile con la realtà organizzativa data; Secondo. La trasparenza e cogestione del sistema, l'analiticità comporta un alto livello di trasparenza nei criteri di rilevazione ed applicativi del sistema di valutazione situazione non certo diffusa . Impone cioè un salto culturale alle Parti sociali in azienda; Terzo. Il rapporto tra riconoscimento e motivazione, se il riconoscimento di una determinata professionalità richiede criteri precisi vi è anche il rischio di far rientrare per altra via uno dei limiti dell'inquadramento unico il voler descrivere tutto, e quindi di non cogliere differenze esistenti nelle prestazioni e legate a fattori soggettivi quali i comportamenti, le motivazioni, e le capacità individuali [539]. Nell'Accordo *Dalmine* questo fattore è stato risolto con l'introduzione del concetto di professionalità richiesta e professionalità espressa.

Nel momento in cui i nuovi modelli organizzativi passano da una fase di elaborazione teorica e di sperimentazione, ad una fase operativa generalizzata, il rapporto complessivo di tutte le fasce di lavoratori con il nuovo assume un rilievo prioritario.

Appare chiaro che il problema non può limitarsi alla ricerca di soluzioni per attivare un generico consenso ai nuovi modelli di produzione. Consenso che rischia di essere solo passivo non capace cioè di indurre quella partecipazione attiva del lavoratore al miglioramento continuo di processi e prodotti.

Le soluzioni da inventare dovranno servire a realizzare una disponibilità del lavoratore ad inserirsi personalmente nel nuovo modello, condividerne i valori, mostrarsi disponibile a mettersi in gioco in maniera intelligente ed ad assumersi in prima persona responsabilità anche maggiori di quanto il vecchio modello organizzativo non richiedesse.

Questa fase risulta di essere di grande criticità , in quanto ad essa è affidata una grande percentuale di riuscita del nuovo, deve essere gestita con grande accortezza in un rapporto di piena lealtà e correttezza tra sindacato e imprese in quanto la riformulazione di un sistema di professionalità rimanda a quello più generale della cultura delle relazioni industriali. Senza la diffusione di una cultura partecipativa è assai difficile che possano essere utilizzati e inventati strumenti innovativi, e senza questi la regolazione sociale dei nostri sistemi di impresa rischia di ritrovarsi spiazzata rispetto a quella di altri sistemi industriali europei.

Il Contratto collettivo nazionale del 19 maggio 2000 per l'industria tessile, nella parte relativa alle iniziative a sostegno della formazione continua, contempla il diritto dei lavoratori a permessi retribuiti a carico di un monte ore annuo definito aziendalmente sulla base di criteri fissati dal Contratto nazionale, non cumulabili con i permessi previsti per i lavoratori studenti. Il diritto ai permessi retribuiti è condizionato alla frequenza a corsi di formazione continua afferenti all'attività

[539] Ibidem, pp. 80-85.

generale dell'azienda o inerenti ad altre funzioni presenti nella stessa [540], organizzati da Enti pubblici, nonché da Istituti scelti di comune accordo a livello territoriale; ovvero a corsi cui il lavoratore sia avviato dal datore di lavoro e previsti da Piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le Parti sociali *ex* Articolo della Legge n. 196/1997. Analogamente deve dirsi per il recente Contratto per l'industria metalmeccanica privata che, per quanto riguarda la modifica del sistema di inquadramento professionale, si limita a prevedere l'istituzione di un gruppo di lavoro paritetico, ma rafforza il capitolo sulla formazione, in particolare continua, anche in attuazione della Legge n. 53/2000**.** Proprio in questo settore, per il Gruppo AnsaldoBreda, il 2004 si è aperto con una serie di agitazioni per il rinnovo del Contratto di secondo livello. Senza attribuire a questo il carattere di esaustività, possiamo però riscontrarvi alcune tematiche importanti. Le relazioni industriali in questo gruppo non sono ottime, di fronte alle rivendicazioni della RSU della Breda di Pistoia la parte datoriale si è barricata dietro un rifiuto ad aprire un tavolo di trattative rimandando la questione ai sindacati nazionali, in quanto l'azienda non era disposta a farlo localmente, adducendo come motivazione l'inusualità di tale metodo che andava contro i Patti e gli Accordi siglati a livello nazionale. La RSU tutta, e i lavoratori, nonostante un lungo periodo di agitazione, e le titubanze di alcune rappresentanze sono riusciti a coinvolgere i nazionali e gli altri stabilimenti del gruppo, anche se con peculiarità diverse, in particolare dell'Ansaldo di Napoli. Dopo alcuni mesi di agitazioni, con un carattere che potrei definire a rete, vista la loro strutturazione a scacchiera anche dentro lo stabilimento (mi riferisco a Pistoia), l'azienda è stata costretta ad aprire il tavolo negoziale. Il fatto nuovo di tali agitazioni è che oltre ai lavoratori, quelli della produzione, anche gli impiegati degli uffici hanno partecipato, non solo per una maggiorazione salariale ma anche, e si avvertiva palese, per un desiderio di accomodamenti organizzativi e per un bisogno di revisione delle competenze professionali. Nella bozza della Piattaforma si avvertono tutte le tematiche che riguardano la formazione, citando tale bozza: "la formazione è uno degli strumenti fondamentali per la promozione professionale dei lavoratori. Chiediamo siano istituiti corsi di formazione, per tutti i lavoratori del gruppo. La formazione deve avere carattere di sistematicità e continuità e dovrà interessare tutti i lavoratori. Si deve definire un monte annuo per iniziative di formazione, anche attraverso l'utilizzo delle norme previste dalla legislazione nazionale e comunitaria. Le RSU possono proporre all'azienda interventi formativi su alcune figure da loro individuate e che intervengano nella qualità del processo. Ogni percorso formativo dovrà essere certificato". E ancora "si richiede la costituzione di una commissione paritetica che analizzi i cambiamenti nelle professionalità e le relative richieste di riconoscimento professionale. L'obbiettivo di tale commissione dovrà essere quello di elaborare un meccanismo condiviso da utilizzare nella definizione dei criteri di riconoscimento professionale con relativi percorsi di carriere e di sviluppo professionale per tutti i lavoratori inquadrati nei relativi livelli".

[540] Si veda in Internet: URL: <http://www.google.com/search?q=cache:xOaKQaPy99QJ:www.dirittodellavoro.it/public/current/convegni/Aidlass_Magnani.doc+nuove+figure+professionali+nei+fondi+interprofessionali+per+la+formazione+continua&hl=it>, 15/06/04.

Nonostante il carattere provvisorio e generico salta subito all'attenzione una rinnovata richiesta di formazione con carattere di continuità, probabilmente a seguito della rinnovata concertazione del 2003, siglata dall'Accordo del 2003 tra Finmeccanica e sindacati. Un ulteriore considerazione è che i sindacati riescono ad essere propositivi ed incisivi, in tema di negoziazione, solo se uniti. A riguardo però i vari Accordi separati, Patti e Intese, rendono l'azione particolarmente difficile e complessa, soprattutto in questo frangente in cui anche a livello nazionale si chiede il rinnovo del Contratto. La FIOM di AnsaldoBreda, nello stabilimento di Pistoia, inizierà presto a lavorare per istituire corsi di formazione per giovani interessati al sindacato e per coloro che hanno interesse agli argomenti contrattuali. Inizieremo a breve, in questo senso, a definire gli strumenti normativi da utilizzare, da proporre all'azienda.

Proseguendo con gli esempi, altrettanto significativo è il Contratto collettivo nazionale dell'11 luglio 1999 per le aziende di credito che ha previsto, a favore dei lavoratori in servizio, sempre con rapporto di lavoro non a termine, pacchetti formativi annuali da usufruire in parte durante l'orario di lavoro in parte fuori orario.

Quindi la redazione dei Piani formativi aziendali presuppone il parere favorevole delle Parti sindacali, le clausole obbligatorie in materia di diritti partecipativi e contrattazione aziendale, con riguardo ad RSU e sindacati territoriali di categoria, assolverebbero a questo compito. Le esperienze finora viste hanno troppo spesso visto l'assenso delle Parti sindacali in forma postuma e superficiale vista la loro preparazione in materia. Molti imprenditori poi, piuttosto che inaugurare prassi sindacali pervasive, preferiscono rinunciare a candidare loro Piani formativi [541]. A tale scopo, secondo i due autori citati, per avere i finanziamenti bisogna intavolare un rapporto negoziale coi sindacati, laddove questi non ci sono come RSU/RSA o comunque non vi è contrattazione allora si preferisce farne a meno. Anche le grandi imprese o i gruppi multinazionali sembrano prediligere sistemi formativi fatti in casa, avvalendosi di consulenti e metodologie in maniera autonoma, si parla di circa il novantasei per cento delle aziende. A conferma dell'arduo procedere nella materia, per la difficoltà di fissare tipi esaustivi e stabili, si è detto che i contratti hanno inciso in modo diseguale sui sistemi classificatori. Si è infatti andati dalla semplice rimozione del divieto per la contrattazione aziendale di intervenire sul tema della classificazione dei lavoratori, aprendo in tal modo spazi di sperimentazione al livello decentrato di contrattazione; all'istituzione di apposite commissioni miste sull'inquadramento incaricate dello studio e della proposta di nuovi criteri di inquadramento del personale; a modifiche del sistema di inquadramento direttamente realizzate dal Contratto nazionale, attraverso il superamento dei tradizionali 7-8 livelli, ed il loro accorpamento in un numero ridotto di fasce o aree professionali a maglie larghe, articolate al loro interno

[541] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*. Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. , p. 156.

in più livelli retributivi corredati da corrispondenti profili professionali esemplificativi [542]. Nei Contratti collettivi che hanno modificato il tradizionale sistema di classificazione derivante dall'esperienza dell'inquadramento unico, la filosofia della operazione è chiarita dalle parti attraverso il richiamo all'esigenza che la struttura degli inquadramenti sia maggiormente orientata al riconoscimento della professionalità, delle competenze e delle concrete capacità del dipendente ed al contempo sia flessibile, onde consentire alle imprese una gestione funzionale e fungibile del personale. Non è detto peraltro che al nuovo sistema classificatorio a maglie larghe si accompagni una revisione dei criteri di inquadramento. Solo in pochi contratti, come ad esempio il Contratto collettivo per il settore energia e petrolio del 1° gennaio 2000, si abbandona il classico modello di inquadramento basato sulle qualifiche per l'adozione di un modello basato sulla nozione di ruolo[543]. Si tratta di un modello in cui la valutazione complessiva della professionalità espressa è rappresentata dalla combinazione tra l'inquadramento nelle singole categorie e l'apprezzamento dell'apporto professionale all'interno delle stesse, sulla base di una valutazione analitica e complessiva di diversi fattori, definiti oggettivi e soggettivi: complessità, responsabilità, esperienza, autonomia. Il sistema di inquadramento per aree professionali, se suggerisce il tramonto delle vecchie tipologie professionali, può avere nell'immediato, rispetto al passato, un effetto flessibilizzante, allargando l'arco delle mansioni esigibili. Talora si afferma espressamente la piena fungibilità di tutte le attività di pertinenza dell'area professionale di appartenenza, cui può essere adibito il lavoratore anche in via promiscua, senza che ciò comporti riduzione del trattamento economico; talaltra si richiamano esigenze aziendali organizzative, tecniche, produttive e di mercato per legittimare la mobilità all'interno dell'intera categoria, mentre scontata dovrebbe essere l'equivalenza all'interno della posizione organizzativa; oppure ancora si afferma la piena fungibilità delle mansioni a fronte della previsione di percorsi professionali collegati a filoni operativi omogenei.

Peraltro, non può essere considerato privo di significato che anche i Contratti che restano ancorati al sistema di classificazione professionale tradizionale auspichino, per usare le espressioni del contratto di una storica categoria industriale, l'introduzione di modalità di organizzazione della produzione e del lavoro tendenti a ridurre la parcellizzazione, a consentire una intercambiabilità nelle prestazioni, a ricomporre le operazioni, ad ampliare le mansioni e ad arricchirne il contenuto professionale per adeguare le modalità di svolgimento del lavoro alle accertate sostanziali innovazioni tecnologiche/ di processo/ organizzative.

[542] Mariella Magnani Professore Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Pavia , *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro,* materiale citato in Internet, URL: <http://www.google.com/search?q=cache:xOaKQaPy99QJ:www.dirittodellavoro.it/public/current/convegni/Aidlass_Magnani.doc+nuove+figure+professionali+nei+fondi+interprofessionali+per+la+formazione+continua&hl=it >,14/06/04.

[543] Ibidem, op. cit.

Sarebbe non solo inutile ma anche scorretto domandarsi in astratto che cos'è la professionalità, le aperture cognitive consentite dagli apporti delle altre discipline devono essere tradotte nel linguaggio giuridico, sicché l'individuazione del concetto non può che incentrarsi primariamente sui dati provenienti dall'ordinamento, confrontandoli poi funzionalmente con la realtà sociale, essa è sempre stata declinata nel rapporto di lavoro nel contesto dell'Articolo 2103 [544], che disciplina il mutamento di mansioni del lavoratore. Per la verità, la norma non parla di equivalenza professionale, tuttavia una volta pronunciata la parola magica, vale a dire precisato che la equivalenza deve essere professionale, non si sono con questo fatti molti progressi, perché si tratta di stabilire quando due mansioni possono essere considerate professionalmente equivalenti. E vero è che il Contratto collettivo non possiede capacità derogatorie rispetto alla regola imperativa dell'Articolo 13 [545], tuttavia deve ricordarsi che non solo vi è in quella norma, tramite il concetto di equivalenza, un rinvio a dati di tipicità ambientale registrati e valutati con maggiore consapevolezza dalla contrattazione collettiva, piuttosto è questa che vanta una competenza specifica nella materia. La conferma di una sorta di allentamento della presa dell'Articolo in questione, il tredicesimo (non tanto della sua obsolescenza, quanto della necessità ma anche della possibilità di una lettura aggiornata, vale a dire in connessione con le classificazioni contrattuali), si ha nella diversa qualità dell'intervento giurisdizionale richiesto nella materia. La tutela della professionalità viene sempre più spesso declinata nel contesto di controversie relative alla responsabilità risarcitoria in caso di demansionamento o di forzata inattività del lavoratore. Ed infatti il giudice per affermare l'esistenza di un diritto al risarcimento del danno, può e deve ricostruire a posteriori la storia professionale dell'individuo e l'incidenza della condotta datoriale sulla professionalità. Ne emerge indirettamente ma più precisamente che nella mera elaborazione sull'Articolo 13 dello Statuto dei lavoratori una definizione di professionalità e delle ragioni della sua protezione. Si possono utilizzare le parole di una recente sentenza (Cassazione n. 14199/2001) [546] che, assai limpidamente, puntualizza lo Stato del diritto vivente. "Il danno alla professionalità, innanzitutto, può consistere nel danno patrimoniale derivante dall'impoverimento della capacità professionale acquisita dal lavoratore e dalla mancata acquisizione di una maggiore capacità (un danno molto evidente e grave nell'esercizio di alcune particolari professioni, soggette a una continua evoluzione e quindi bisognose di continui aggiornamenti). Ma il danno professionale potrebbe essere costituito anche dal fatto che la minore qualificazione professionale ha impedito al lavoratore di sfruttare particolari occasioni di lavoro o ha determinato la perdita di *chances* . Si tratta, in entrambi i casi, di un danno patrimoniale, con la differenza che nel primo il danno incide direttamente sulle capacità

[544] Ibidem, op. cit.

[545] In riferimento alla Legge 3000 del 20/maggio/1970, *Norme sulla tutela e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e sul collocamento,* materiale citato in Internet, URL: < http://www.di-elle.it/Leggi/70-300.htm> , 09/01/05.

[546] Mariella Magnani Professore Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Pavia , *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro,* op. cit.

professionali del lavoratore, nel secondo deriva dalla perdita di una ulteriore possibilità di guadagno. È noto come in Italia i salari dei metalmeccanici siano bassi rispetto alle nazioni del centro Europa e anche della Francia; è pur vero tuttavia che se hanno personale giustificazione tutte le motivazioni che portano i lavoratori e le lavoratrici a fare straordinari, esso diviene uno strumento che viene utilizzato dalle imprese per non fare occupazione, come abbiamo detto, anzi spesso a restringerla. È in questa logica e per tutte queste ragioni, che lo straordinario dissennato, come oggi vige in moltissime imprese è un elemento che ha portato il sindacato a non avere più reali poteri di controllo sui punti chiave della contrattazione; per questo affrontare di petto questa questione significa proprio riordinare la strategia del sindacato, rimettendo in moto quelle forze che pure ci sono largamente tra i lavoratori e le lavoratrici che considerano il miglioramento della loro condizione, l'uso del tempo come un contributo importante per lo sviluppo occupazionale e, con lo sviluppo occupazionale, una ragione per migliorare la loro qualità della vita [547].

Si può dire per questo che viene rivalutata la storica nozione del potere sindacale come indispensabile per difendere le condizioni di lavoro e di vita complessiva dei lavoratori e delle lavoratrici, ma anche come regolatore essenziale, oltre ché soggetto indispensabile nella contrattazione con il padronato, per liquidare le aree di sottosviluppo e spingere incessantemente verso l'innovazione, in una parola, per dare un contributo a quella competitività che non può reggere sulla base dei bassi salari e dello straordinario, ma che per la collocazione dell'Italia ha bisogno di una qualità dei prodotti e dei servizi più ricchi e inimmaginabili nelle zone di sottosviluppo. Infine, una innovazione tecnologica ad alto contenuto informatico che pare la nuova frontiera della competizione internazionale. Per questo, le piattaforme che contemplano i nuovi diritti sui processi di esternalizzazione, sulle imprese a rete e sulle iniziative di internazionalizzazione fatte dalle imprese italiane o subite, e sulla formazione, indicano come il cambiamento dei modelli di impresa e l'internazionalizzazione vadano considerati come il modo per non competere solo sul piano dei profitti ma anche su quello più generale della qualità del lavoro e della vita, che rimane pur sempre l'obiettivo fondamentale di qualsiasi sindacato moderno.

Nelle industrie metalmeccaniche, la Banca ore ad esempio rappresenta un'innovazione nella normativa sullo straordinario e consente al singolo lavoratore di scegliere tra il pagamento dello straordinario alle attuali condizioni contrattuali e la possibilità di convertire lo straordinario in riposi compensativi. Quindi il lavoratore può scegliere, all'atto della prestazione straordinaria, il pagamento o il riposo compensativo; oppure può prendere tale decisione entro i tre mesi successivi.

Questa rivendicazioni non ha precedenti riferimenti nell'attuale normativa contrattuale, ma solamente in alcuni Accordi aziendali (es.: Electrolux Zanussi e Italtel). È importante, a riguardo, introdurre in busta paga un "contatore" che evidenzi lo straordinario che si cumula progressivamente. Il sindacato potrebbe

[547] Ibidem, op. cit.

quindi offrire la possibilità di utilizzare tali riposi, con appositi strumenti e per chi fosse interessato, per attività formative.

Una ulteriore innovazione della normativa contrattuale dei metalmeccanici del 1999 [548] è rappresentata dalla richiesta di un *bonus* di 8 ore, (ancora molto poche) da utilizzare nell'arco del quadriennio di vigenza contrattuale, ad esclusivo scopo formativo. Si tratta di introdurre il principio del diritto alla formazione individuale retribuita, già esistente in altri Paesi europei. È una normativa aggiuntiva a quanto previsto all'Articolo 29 – Disciplina generale - Sezione terza, su cui si chiedono ulteriori modifiche, come descritto in seguito.

Il tavolo negoziale per lo sviluppo e l'occupazione è un ulteriore innovazione del CCNL mirata a individuare opportunità occupazionali nelle aree a elevata disoccupazione.

Le rivendicazioni contenute nella piattaforma del 1999 hanno l'obiettivo di allargare i diritti sulla formazione dei lavoratori, da una parte stabilendo che la partecipazione a corsi di formazione professionale sono un diritto rispetto a cui non possono esserci vincoli aziendali nell'utilizzo della banca ore (la parte del Contratto precedente al 1999 recita : " i lavoratori che contemporaneamente potranno assentarsi dall'azienda o dall'unità produttiva per l'esercizio del diritto allo studio non dovranno superare il due per cento del totale della forza occupata; dovrà essere comunque garantito in ogni reparto lo svolgimento della attività produttiva, mediante accordi con le Rappresentanze sindacali unitarie"); dall'altra con una serie di modifiche agli Articoli 29 e 30, che consentano al lavoratore, anche nel caso in cui la frequenza ai corsi avvenga in ore fuori dall'orario di lavoro, di godere comunque della retribuzione dei permessi previsti dall'Articolo 29; di elevare da 120 a 150 le ore di permesso retribuito nel triennio per i corsi di formazione professionale e di effettuare il ricalcolo del monte ore massimo, superando la periodicità triennale e adottando quella quadriennale, in sintonia con l'attuale cadenza contrattuale.

Inoltre la modifica e il miglioramento dell'Articolo 33 – Certificato di lavoro – Disciplina generale – Sezione terza, che recita: "Ai sensi dell'Articolo 2124 del C.C. l'azienda dovrà rilasciare al lavoratore, all'atto della risoluzione del rapporto di lavoro, qualunque ne sia la causa e che non sia obbligatorio il libretto di lavoro, un certificato con indicazione del tempo durante il quale il lavoratore stesso è stato occupato alle sue dipendenze e delle mansioni da esso esercitate."

L'obiettivo è che nel certificato di lavoro sia inserita anche la descrizione delle attività formative.

La rivendicazione si pone anche l'obiettivo di ottenere la modifica di alcuni punti dell'Articolo 4 – *Classificazione dei lavoratori* – Disciplina generale – Sezione terza; in particolare nel punto relativo alla quinta categoria – *Livello superiore* (impiegati), di trasformarla in una vera e propria categoria, a cui possano accedere, operai, intermedi e impiegati, adottando lo schema di classificazione dei lavoratori stabilito nell'attuale CCNL intersindacale, che prevede un inquadramento in 8 categorie.

[548] Si veda in Internet, URL: <http://www.pmt.cgil.it/fiompie/tutcomun/com093.htm >, 11/08/03.

Per le piccole e medie imprese dovranno invece essere studiate modalità cooperative per garantire servizi efficienti ad un numero spesso esiguo, per singola azienda di lavoratori e quindi di risorse da impiegare per l'attività formativa, e vista l'assenza di rappresentanza sindacale quantomeno organizzata e strutturata.
Infine, è prevista, per il rinnovo del contratto al 2005, una nuova disciplina delle 150 ore (elevate a 250) che consenta il cumulo dei percorsi di studio, aggiornamento e formazione permanente, da affidare alle sperimentazioni di contrattazione collettiva aziendale, salva una disciplina minima nazionale o, in eventuale subordine legale da azionare sussidiariamente. Inoltre il progetto attuale della CGIL rielabora gli istituti previsti dalla legge sui "cosiddetti Ammortizzatori sociali" in direzione di prevenzione di misure espulsive dai luoghi di lavoro. Anche contro il lavoro nero vengono poste soluzioni per la sua emersione, che secondo il sindacato, non si combatte attraverso la flessibilità espressa dalla Legge 30.

6.4-Internazionalizzazione, contrattazione e formazione.

L'internazionalizzazione delle imprese italiane è una componente, nel panorama economico e produttivo degli ultimi anni, molto importante. Si può asserire che accanto a sistemi più tradizionali di esportazione emergono nuovi contesti di rappresentanza, stabili, che vanno dalla partecipazione fieristica, alle collaborazioni, fino agli investimenti diretti esteri. Come ho più volte sottolineato le piccole e medie imprese italiane, inserite in un modello industriale italiano con bassa tecnologia, hanno cercato di compensare questi limiti con creazione ed innovazione, adattandosi repentinamente alle esigenze del cliente. Questi elementi sono più difficilmente praticabili, in tempi brevi, dalla grande impresa. Ma è difficile pensare che la competizione strategica internazionale possa essere risolta dalle singole imprese se non si avviano tutte le strutture opportune consone ad un paese moderno, per competere entro un generale processo di internazionalizzazione. Pensiamo alle infrastrutture, le banche, i mercati finanziari, le coperture ecc. Come abbiamo visto, l'esportazione, l'innovazione e le ristrutturazioni del modello italico di impresa, fondamentalmente tendono a mantenere la propria identità nazionale anche se non mancano esempi di acquisizioni e fusioni, ma sempre tra gruppi medio grandi. La globalizzazione, dal canto suo, pone imperativi fondamentali, uno dei quali è la maggiore internazionalizzazione dell'attività economica, crescendo gli scambi a livello mondiale, quindi i mercati di sbocco ai produttori di merci, si amplificano gli elementi e il grado di competizione. Questo produce effetti destabilizzanti non solo a livello di struttura economica, in casi come quello del nostro paese meno espansionistico rispetto ad altri, ma anche dal punto di vista del lavoro mettendo in crisi figure professionali meno qualificate, ad esempio, o provocando effetti di *dumping* sociale. Si crea, su alcuni fattori che a noi interessano maggiormente, rispetto al complesso generale delle politiche industriali, una sorta di *trade-off* tra le politiche del lavoro attivo, ad esempio la flessibilità e le politiche di W*elfare,* formazione, innovazione e protezione del capitale di rischio. Fatto è comunque, che l'internazionalizzazione produttiva delle imprese italiane è un processo in crescita,

sono circa un migliaio le imprese con stabilimenti produttivi all'estero. Se negli anni ottanta furono protagoniste le grandi aziende, in numero molto limitato, di processi di integrazione europea, dopo abbiamo visto un inversione di tendenza che ha reso protagoniste le piccole e micro e medie imprese. Questo ha portato a parlare di internazionalizzazione diffusa, il paese è cresciuto all'estero specchiandosi comunque in se stesso, mostrando il volto dei suoi settori tradizionali ed alcune nicchie di specializzazioni intermedie, nel nord-America, nei paesi dell'Est, nell'area del Pacifico. Anche gli investimenti in entrata hanno registrato un complessivo aumento, ma il rischio di nuovi *asset* della struttura proprietaria, ha frenato i gruppi familiari, caratterizzanti l'economia capitalista del nostro paese, ad incentivare il processo d'innovazione. Le tesi sull'opportunità che l'esternazionalizzazione delle imprese produce per l'occupazione interna, non sono univoche, alcuni asseriscono che si attivano processi di complementarità all'attività di casa, non intaccando così la base produttiva nazionale, c'è chi invece all'opposto pensa che questo recare all'estero produzione e anche cervelli crei disoccupazione e impoverimento di competenze intese a tutto tondo, cioè manuali e mentali. Gli investimenti *greenfield,* acquisizione di attività preesistenti*,* spesso si evidenziano come condizione necessaria per preservare l'occupazione interna di un paese, restano comunque insufficienti e non offrono con sufficienti garanzie e risultati quei circoli virtuosi occupazionali e di crescita. I programmi dell'Unione Europea tendono al riguardo ad incentivare e finanziare la cooperazione internazionale e le *Joint venture*. L'incapacità di trasformare le risorse pubbliche in politiche capaci di favorire lo sviluppo di sistemi industriali, la debolezza del nostro sistema nel campo dell'innovazione tecnologica, insomma l'incapacità del rilancio delle politiche industriali, evidenziano alla base problemi di formazione e di professionalità della burocrazia e dei *policy-maker,* a livello centrale e periferico.

La concorrenza internazionale dei "*new comer"* si fa sempre più aggressiva e per questo si impone al mercato europeo un rilancio complessivo in qualità.

L'internazionalizzazione quindi comporta alcune questioni che vanno dalla visibilità delle nostre imprese alla capacità di offrire servizi di assistenza, di tecnici per l'istallazione ad esempio, a lungo periodo. A questo riguardo sorgono due tipologie di problemi, una gestione del personale che sappia disporre di tecnici in grado di reggere per mesi il confronto con i clienti anche in clima di tensione ed in paesi anche molto lontani dal nostro, sia geograficamente che culturalmente, l'altro problema riguarda l'esigenza di conoscere il mondo locale altrui ed il conseguente modo di fare *business*. Le piccole e medie imprese, rispetto alle grandi, vivono il problema di come conciliare i fatturati con investimenti del tipo "presidio diretto" dei mercati esteri troppo onerosi. Inserirsi in una rete di accordi con altre imprese è una strada percorribile, non solo per la produzione ma anche sul piano della struttura e cultura aziendale. Una politica di alleanze riguarda la gradualità iniziale di preparazione dell'impresa e la gradualità della *partnerschip,* cioè la pianificazione di percorsi di medio e lungo periodo di maturare all'interno l'esperienza e

le professionalità che la mettano in grado di vivere la partecipazione in modo razionale e coerente con il proprio *back ground* culturale.

Oltre agli Accordi questa sfida corre anche sulla strada delle formule organizzative di gestione del classico distretto industriale, che sappiano guardare globale ma anche locale, due facce della stessa globalizzazione, ed alla formazione. Inoltre gli incentivi all'impresa dovranno percorrere sentieri sempre più convergenti in logiche di automatismi fiscali, per ricerca e sviluppo. Esistono a riguardo dell'internazionalizzazione esempi come la Merloni Elettrodomestici che iniziò come fabbrica di elettrodomestici negli anni sessanta del novecento fino a creare nel 1994 una *joint-venture* in Cina per la produzione di lavabiancheria, ed all'acquisizione negli anni ottanta di società in Italia, Portogallo, Inghilterra, Francia e Turchia [549]. L'innovazione, scelta che impone la globalizzazione, può essere intesa quindi come classica di ricerca ed innovazione ma anche intesa come rinnovamento, di rottura di schemi consolidati.

Per il sindacato si pone un problema che è quello di inserirsi in sistemi internazionali, mentre è evidente che le scelte strategiche nuove delle imprese riguardano esclusivamente le direzioni aziendali. Nascono in questo senso casi come l'accordo sindacale alla *Ericsson*, che in linea con le direttive comunitarie, ha consentito e promosso la nascita del Comitato Aziendale Europeo, nel quale periodicamente aziende e delegati si scambiano informazioni sull'andamento dell'azienda (CAE). Tali organizzazioni, si incontrano bilateralmente con le aziende e indicono riunioni tra i membri delegati aziendali, spesso questo impegno è solo formale, in altri casi essi esercitano concrete attività di informazione tra di loro, e di formazione. Un esempio in questo senso è la *Wirlpool* [550] dove i delegati promuovono autonome attività, auspicando e promuovendo una formazione comune per comprendere come funzionano e quali sono le diverse culture sindacali e dei lavoro, anche in termini di linguaggio; per conoscere la situazione del gruppo con i suoi relativi problemi in modo da poter adurre elementi conoscitivi precisi agli incontri annuali con l'azienda; per mettere in moto iniziative coordinate tra i lavoratori dei diversi stabilimenti; per costruire insomma un lavoro sindacale a livello europeo che sia effettivo; aumento delle capacità di contrattazione nelle rispettive realtà; conoscenza e comparazione tra i diversi sistemi contrattuali, salariali e normativi. Oltretutto possono contribuire ad impedire situazioni di cessioni, scorpori, "tagli", ed interventi esterni, che come è successo alla Olivetti, potrebbero penalizzare fortemente la dimensione strategica delle aziende. Si muove proprio in questo senso la Direttiva del Consiglio Europeo del ventidue settembre del 1994, riguardante l'istituzione di un Comitato Aziendale Europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie. Per quanto riguarda le

[549] Si veda Maurizio Bisicky, *Dall'Italia verso l'Europa e oltre: il caso della Merloni elettrodomestici,* in *Produttori e mercati nell'impresa globale. L'internazionalizzazione dell'industria italiana,* Meta Edizioni, Roma, 1998, pp. 44-47.

[550] Alessandro Mecozzi (a cura di) *Comitati Aziendali Europei. Documenti ed esperienzea confronto per delegate e delegati metalmeccanici*. Con il contributo della Commissione europea DgV, Meta Edizioni, Roma, 1998, pp. 31-33.

industrie assistiamo allo sviluppo della FEM [551], Federazione Europea Metalmeccanici, un esempio di Comitati, che esprime le raccomandazioni sull'importanza della formazione e dell'integrazione, con un occhio di riguardo a quella femminile. Come comprensibile, si pongono tutta una serie di nuovi problemi in campi del tutto sconosciuti ed inesplorati anche a livello nazionale, ai nostri sindacati ed alle RSU. Questo quadro di riferimento dovrà essere di ispirazione, anche per la promozione di Piani formativi interaziendali europei e quindi per la sollecitazione ad interventi normativi a riguardo, anche su tipo *try or pay*, per la promozione di una formazione sindacale e dei lavoratori, che sappia oltrepassare l'ottica nazionale in direzione di uno spirito comunitario. Le iniziative dell'Europa, che sono comunque espresse nei vari documenti programmatici, dovranno essere affiancate da quelle dei Governi nazionali, affinché si affermi una *partnerschip* imprenditoriale e sindacale in grado di far fronte alle "intemperie" dei mercati ed anche all'avanzata di paesi emergenti come Cina ed India.

L'internazionalizzazione quindi comporterà la necessità da parte del sindacato di conoscere le strategie ed i Contratti delle altre aziende europee del settore di riferimento, in futuro l'Europa dovrà decidere se adottare strategie "all'americana", prevedendo disuguaglianze contrattuali anche tra lavoratori dello stesso settore o se invece adotterà azioni protettive e più univoche possibili, anche in termini di Contrattazione, al fine anche di scongiurare effetti di "brasilianizzazione" e conseguentemente l'incremento di "*working poor"* e di conflitti sociali difficilmente gestibili.

[551] Ibidem, pp. 93-95.

Capitolo 7

Questioni aperte.

7.1- Le imprese formatrici.

Dunque nel panorama delle relazioni industriali italiane diversi provvedimenti legislativi si stanno rivelando potenzialmente importanti: dalla riforma della scuola, dove spicca l'istituzione dell'alternanza scuola-lavoro, alla riforma dell'Università, alla legge Biagi, in particolare per quanto riguarda il nuovo ruolo dell'apprendistato, all'istituzione dei Fondi interprofessionali che liberano risorse importanti per le aziende desiderose di investire nella formazione dei propri dipendenti. Novità interessanti, molte delle quali devono essere ancora definite da decreti attuativi, che fanno intravedere opportunità e al tempo stesso pongono sfide al mondo delle imprese: si tratta di recuperare e dare nuova linfa alla vocazione formativa dell'azienda, che sarà sempre più spesso chiamata a dare il proprio contributo nell'ambito di percorsi formativi diversi."L'impresa - sottolinea Alberto Barcella, vicepresidente dell'Unione Industriali con delega all'*education* ed ora a fianco di Gianfelice Rocca, l'imprenditore delegato da Confindustria all'*education* [552]- è titolare di un grande bagaglio di competenze tecnico-operative grazie alle quali è in grado di svolgere un ruolo formativo, ma l'impresa è anche depositaria di una cultura che la distingue da altre organizzazioni sociali e senza la quale il suo agire perde non solo di significato, ma anche di efficacia: etica del lavoro, perseguimento dell'efficienza, valutazione dei risultati raggiunti, riconoscimento del merito e della professionalità, l'attitudine all'innovazione e alla sperimentazione sono alcuni dei suoi valori chiave. Non sempre l'industria ha saputo comunicare con efficacia tali valori, con conseguenze sulle vocazioni delle giovani risorse umane e sull'immagine stessa nei più diversi ambiti. Oggi le innovazioni a livello legislativo rappresentano un'occasione importante per ribadire il valore dell'impresa come luogo formativo e di diffusione di valori e per rinsaldare i rapporti con la scuola e la società nel suo insieme. La riforma Moratti e la riforma Biagi, per alcuni aspetti relativi all'inserimento dei neo-assunti prosegue Alberto Barcella - hanno messo in moto una grande trasformazione dell'ordinamento scolastico che, se saprà tradurre in pratica i principi ispiratori, potrà conseguire obiettivi importanti. Ciò comporterà anche

[552] Si veda Barcella, *Formazione, l'impresa torna centrale,* La Rassegna, 7 ottobre 2004, pp. 5,6.

l'assunzione di una serie di responsabilità per il sistema delle imprese: non solo l'impresa dovrà investire nella formazione dei suoi dipendenti, per accrescere il suo *know how* complessivo, ma dovrà sostenere costi per dedicare risorse in attività di apertura verso il mondo esterno per la diffusione della cultura d'impresa e la valorizzazione del lavoro in fabbrica. Rispetto alle attività che già da tempo le imprese realizzano a favore delle scuole: visite in azienda, realizzazione di stage, contributi alle attività di orientamento svolte da vari enti, l'alternanza prevista dalla riforma è significativamente più impegnativa, oltre che stimolante. L'alternanza scuola-lavoro, che verrà estesa anche a tutti i licei, costituisce anche una modalità efficace per costruire una contiguità fra licei e formazione e istruzione professionale, e consentirà allo studente percorsi personalizzati per verificare le proprie scelte, magari fatte in momenti in cui non disponeva di tutte le informazioni utili per decidere d e la propria vita professionale. Si punta, insomma, a dare la possibilità di costruire sul campo il proprio percorso professionale, sfruttando le opportunità offerte da un sistema aperto e flessibile. La formazione professionale aggiunge Alberto Barcella - resta per noi fondamentale. Non deve essere considerata un'alternativa meno qualificante, ma semplicemente una scuola seria, orientata alla professionalizzazione in tempi contenuti, con la possibilità, per i giovani che lo desiderano,di proseguire il percorso formativo verso l'università. Molto importanti possono rivelarsi i corsi di Istruzione e formazione tecnica superiore, perché possono essere uno strumento estremamente efficace per rompere la separatezza che per anni ha caratterizzato scuola, formazione, università e impresa. Occorre tuttavia che rappresentino un autentico percorso di specializzazione concordato tra sistema delle imprese e partner formativi funzionali al progetto specifico". Interessanti, a questo proposito, sono anche i futuri licei tecnologici, a patto che siano fortemente professionalizzanti e collegati ad un'offerta formativa ampia di corsi di formazione professionale che possano essere utilizzati anche come eventuali "uscite di sicurezza" per chi decide di proseguire con altre modalità il percorso formativo. Non va infatti dimenticato che uno degli obiettivi principali di un sistema educativo moderno è anche quello del recupero dei giovani esclusi od autoesclusi da qualsiasi tipo di formazione superiore, pari al trenta percento circa. Obiettivo conseguibile solamente in un sistema flessibile, all'interno del quale poter costruire un proprio percorso, che garantisca qualità ed efficacia ad ogni livello, dalla formazione universitaria a quella di base. La competizione globale è e sarà sempre più competizione culturale. Quanto più i paesi sapranno contare su sistemi educativi in grado di preparare e tenere sempre aggiornate risorse umane adeguate, tanto più sapranno operare con successo. I nuovi poveri sono i cittadini senza competenze, o quelli le cui competenze, di base e specialistiche, non hanno avuto una manutenzione e sono diventate obsolete. L'Europa nel suo insieme mostra ritardi ed inadeguatezze verso Stati Uniti e i paesi emergenti dell'estremo oriente e ancor più l'Italia, sempre in fondo alle classifiche europee nel campo della formazione. Il *gap* da colmare è ampio ma i più forti elementi di disparità con l'Europa, come evidenzia anche il Rapporto *Education* 2004 di Confindustria su *"Capitale umano, qualità e competitività: quando la formazione anticipa lo sviluppo*", si riscontrano nel campo della formazione professionale che coinvolge nel

suo complesso solamente il 5 per cento dei giovani in formazione [553]. Eppure solo un'offerta educativa equilibrata, che tenga in dovuto conto l'aspetto professionalizzante (anche post-diploma) può dare risultati davvero efficaci. Oggi le innovazioni a livello legislativo rappresentano un'occasione importante sia per ribadire il valore dell'impresa come luogo formativo sia per rinsaldare i rapporti con la scuola e la società nel suo insieme. L'impresa si configura come un luogo formativo dove, con modalità di apprendimento informali e non formali, vengono trasmesse agli individui conoscenze, abilità ed esperienze, attraverso un'integrazione di saperi teorici e pratici, in grado di colmare i *gap* della preparazione scolastica e universitaria per un efficace inserimento nel mondo del lavoro e di generare ulteriore conoscenza necessaria per l'innovazione delle organizzazioni, dei prodotti e dei processi. E' quindi importante riconoscere l'attività formativa che si svolge nell'impresa attraverso la valorizzazione delle attività informali e non formali presenti nell'impresa, nonché la valutazione dell'efficacia di tale attività non solo nei confronti degli individui ma anche in relazione alle performance aziendali. Fondamentale è anche identificare, all'interno dell'impresa, le figure professionali in grado di gestire gli aspetti formativo e interagire con i soggetti istituzionali esterni. La consapevolezza che la formazione è un processo continuo di aggiornamento e adeguamento alla realtà sembra comunque un dato acquisito.

I più recenti risultati della rilevazione europea sulla formazione del personale nelle imprese (EUROSTAT) mostrano una tendenza alla crescita della percentuale di imprese che hanno svolto formazione. Tuttavia la posizione relativa dell'Italia (nonostante un aumento di circa il cinquanta per cento rispetto al 1993) rimane ancora arretrata rispetto agli altri *partner* europei. Questi dati fanno però si riferiscono solamente alla formazione formale, mentre non rilevano altri livelli di formazione, a carattere più informale.
Questa formazione ha carattere esplicito nei due terzi dei casi, mentre per il restante terzo assume la forma dell'affiancamento e dell'apprendimento diretto, che porta all'acquisizione dei cosiddetti *"tacit skills",* cioè di competenze non formalmente riconosciute, ma specifiche. Una formazione importante, ma che lascia aperto il problema della formalizzazione delle competenze acquisite in forma non esplicita, in modo che siano riconoscibili e spendibili. Un'indagine campionaria esauriente manca, ma recenti indagini di Confindustria indicano una positiva evoluzione: la formazione continua è stata oggetto di una specifica indagine promossa da Confindustria nel 1999, da cui emerge un *trend* positivo di crescita della percentuale di imprese formative, che passano dal ventotto per cento nel 1996, al quaranta per cento nel 1997, al quarantasette per cento nel 1998.

In proposito il Decreto Legislativo 276/2003 in applicazione della Legge 30/2003 [554] nei rapporti tra formazione e lavoro è abbastanza vago, rilevando, al di là degli intenti ancora una scarsa attenzione verso

[553] Si veda Barcella, *Formazione, l'impresa torna centrale,* op. cit.

[554] Pubblicato in (S. O n. 159 GU n. 235), del 09/ottobre/2003 in attuazione della Legge 30 (GU n. 47) del 26/febbraio/2003.

la formazione professionale. Nel testo di tale Legge nell' Articolo 2, dedicato alle Definizioni, emergono alcuni compiti formativi di molti soggetti che dovrebbero rafforzare le sinergie tra domanda e offerta di lavoro: l'attività di intermediazione dovrà consistere anche nella progettazione e erogazione di attività formative finalizzate all'adeguamento delle competenze dei lavoratori; l'attività di ricerca e selezione del personale dovrà anche puntare alla progettazione ed erogazione di attività formative per adeguare le competenze e capacità dei candidati; l'attività di supporto alla ricollocazione professionale dovrà esplicarsi anche attraverso la preparazione, l'accompagnamento e affiancamento della persona nell'inserimento della nuova attività; degli Enti bilaterali ho già ampiamente illustrato; infine il Libretto formativo registrerà le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in Contratto di inserimento, la formazione specialistica e continua svolta nell'arco della vita lavorativa effettuata da soggetti accreditati, nonché le competenze formali e informali. Nonostante questi elementi la nuova Legge 30 sul Lavoro, nelle definizioni delle attività che potranno essere sviluppate dalla congerie di Agenzie che entreranno nella gestione del mercato del lavoro, lascia pochissimo spazio reale ai soggetti, che potranno essere coinvolti nella vasta gamma di tipologie di lavoro previste nella suddetta Legge, nel cui ambito la formazione non è assunta come diritto alla persona, ma come uno strumento che le Agenzie possono utilizzare per espletare i loro compiti ed estendere i propri affari [555]. Nella parte dedicata ai Regimi particolari di autorizzazione, l'Articolo 6 prevede la possibilità di svolgere attività di intermediazione anche alle Università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, gli Istituti di scuola secondaria di secondo grado, pubblici e privati nonché alle aziende e loro consorzi [556].

[555] Si veda Wilma Casavecchia e Claudio Treves, *Confronto Interconfederale Apprendistato. Prime osservazioni, integrazioni e proposte delle OO. SS all'ipotesi di intesa interconfederale per la definizione di linee guida sull'apprendistato presentata dalle Associazioni delle imprese*, Dipartimento Formazione Ricerca CGIL 26/luglio/2004, materiale citato in Internet, URL: <http://www.cgil.it/formazione%2Dricerca/lavoro/apprendistato/confronto%interconfederale>, 30/10/04.

[556] Siveda la Legge 276, Titolo II, cfr. , nota 554, -Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, all'Articolo 6 per i Regimi particolari di autorizzazione si legge: "1. Sono autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le Università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie che hanno come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo Articolo 17. - 2) Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui all'Articolo 4 o di cui al Comma 6 del presente Articolo, i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle Lettere c), f) e g) di cui all'Articolo 5, Comma 1, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo articolo 17. – 3) Sono altresì autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità e gli Enti bilaterali a condizione che siano rispettati i requisiti di cui alle Lettere c), d), e), f), g) di cui all'Articolo 5, Comma 1. 4. L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività i intermediazione. L'iscrizione e' subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle Lettere c), d), e), f), g) di cui all'Articolo 5, Comma 1. - 5. E' in ogni caso fatto divieto ai consulenti del lavoro di esercitare individualmente o in altra

Particolarmente interessante e innovativo appare l'Articolo 52 [557], che prevede la possibilità di accreditamento di Imprese formatrici, le quali possono concorrere alla formazione degli studenti, degli apprendisti, degli occupati e delle persone in cerca di occupazione, con un ruolo che si esplica nell'ambito di percorsi di Istruzione e Formazione professionale, anche integrati nella transizione al lavoro e nell'esercizio dell'apprendistato. La riforma Moratti della scuola evidenzia invece particolarità non trascurabili, e per certi versi preoccupanti che i sindacati e molti studiosi non mancano di sottolineare. Fino ad oggi le scuole superiori erano suddivise in una serie di indirizzi in gran parte raggruppabili in: Licei, Istituti tecnici, Istituti professionali. Nei primi hanno largo spazio le materie di cultura generale, mentre negli ultimi hanno più spazio le materie professionalizzanti. Gli Istituti tecnici sono a metà strada, ma in ogni caso si tratta di scuole, durano cinque anni e al termine c'è un esame di stato che permette poi l'accesso all'Università, al di fuori del mondo della scuola c'è la formazione professionale. Si tratta di corsi che hanno il fine di preparare ad una professione. Gli Istituti professionali che sono scuola e i corsi di formazione professionale che scuola non sono, non hanno dunque nulla in comune, nei primi, ad esempio, le materie di cultura generale sono il doppio di quelle presenti nei secondi.

Al termine della scuola secondaria di primo grado, cioè a conclusione del primo ciclo, quello obbligatorio, secondo la Legge 53/03 [558] gli studenti hanno il diritto dovere di accedere al secondo ciclo nel sistema dei Licei (primo canale) o nel sistema dell'Istruzione e della Formazione professionale (secondo canale).

Il sistema dei Licei comprende l' artistico, classico, economico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico, tecnologico, delle scienze umane, ed è strutturato in due bienni più un quinto anno di approfondimento e si conclude con l'esame di Stato.

Il sistema dell'Istruzione e della Formazione professionale comprende corsi della durata di tre o quattro anni, non rilascia un diploma, ma solo qualifiche e dunque non dà accesso all'università. La riforma Moratti prevede che a partire dai quindici anni le qualifiche e i diplomi possano essere conseguiti anche attraverso l'Alternanza scuola - lavoro o l'Apprendistato.

L'Alternanza scuola – lavoro, attraverso un accordo tra scuola e azienda (tirocini e *stage* eventuali), prevede che lo studente possa durante le ore curricolari lavorare senza contratto in azienda per una non ben determinata quantità di tempo [559].

---

forma diversa da quella indicata al Comma 3 e agli Articoli 4 e 5, anche attraverso ramificazioni a livello territoriale, l'attività i intermediazione

[557] Articolo 52 Comma 1. "Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali e' istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e i rappresentanti della Conferenza Stato-regioni".

[558] Cfr. , nota 49.

[559] Documento conclusivo del Seminario che si è svolto il giorno 21 novembre 2004 a Milano presso l'ITC Zappa sul tema: "*L'applicazione della riforma Moratti nelle scuole superiori*", www.retescuole.net. Materiale citato in Internet, URL: <http://www.retescuole.net/documenti/ superiori/seminario_super11-04.pdf>, 04/02/05.

L'Apprendistato è un Contratto di lavoro che dovrebbe garantire anche la formazione, in realtà la Legge 30/03 non prevede alcun preciso obbligo da parte dell'azienda.

Se si tiene conto che è possibile esercitare il diritto/dovere alla formazione fino ai diciotto anni in tali modalità, si comprende come nei fatti venga data la patente di scuola a qualcosa che invece, semplicemente, si chiama lavoro.

La scuola secondaria di primo grado è formata da un biennio e da un terzo anno di raccordo con la scuola superiore. Di conseguenza, vista la possibilità dell'anticipo previsto per la scuola primaria a cinque anni, si prefigurano ipotesi non remote che bambini di dodici anni che frequentano la seconda media debbano già fare una scelta che riguarda il loro futuro, frequentare il sistema dei licei o il sistema dell'istruzione e della formazione professionale?

È evidente che, ancor più di quanto accada già oggi, la scelta verrà fatta dalle famiglie, cioè il futuro di questi bambini sarà determinato dalle condizioni sociali, culturali ed economiche della famiglia.

In teoria sarebbe possibile passare da un canale ad un altro con apposite passerelle oppure alla fine del secondo canale frequentare appositi moduli per sostenere un esame che consenta di accedere all'università ma nei fatti ciò sarà impraticabile, dato che il primo canale avrà un carattere culturale, mentre il secondo nettamente professionalizzante potrà essere svolto anche in regime di apprendistato, cioè frequentando molto meno le aule di scuola. Oggi, nonostante la separazione tra Licei e Istituti tecnici è sicuramente meno ampia di quella tra i due canali della riforma, le passerelle sono sempre dai primi verso i secondi e quasi mai il contrario. È oltretutto impensabile che uno studente dopo aver seguito un percorso formativo quasi completamente in regime di apprendistato in azienda o in fabbrica, possa avere le risorse per passare ad un sistema scolastico di tipo liceale. In realtà, con questa riforma della scuola superiore, si attua una totale spaccatura tra i destini dei ragazzi che sono indirizzati a seguire due percorsi che non è infelice chiamare di serie superiore e di serie inferiore. Questa spaccatura è accentuata dalla scomparsa degli istituti tecnici e degli Istituti professionali: il canale liceale assorbirà gli attuali Licei e, forse, una parte dei Tecnici. Il secondo canale assorbirà gran parte dei tecnici, tutti i professionali e la formazione professionale.

I bienni dei due canali sarebbero completamente diversi tanto da rendere improbabile nei fatti, anche se possibile sul piano teorico, il passaggio dall'uno all'altro, il primo sarebbe totalmente teorico e assorbirebbe gli attuali Licei e forse parte dei Tecnici, il secondo comprenderebbe parte dei Tecnici, i Professionali e la Formazione professionale, e dopo quattro anni porterebbe non al diploma, ma ad una Qualifica che non dà accesso all'Università [560], per questo la scelta che i ragazzi e le ragazze dovrebbero compiere a dodici, tredici anni, diverrebbe drammatica: Università o mestiere.

La canalizzazione precoce, la separazione netta tra il sistema dei Licei e il sistema dell'Istruzione e della Formazione professionale, l'idea che l'azienda possa occupare il ruolo che spetta solo alla Scuola nel proporre percorsi d'istruzione e di formazione, possono trasformarla in uno strumento atto a provocare

[560] Ibidem, op. cit.

squilibrio sociale esclusivamente funzionale ai nuovi meccanismi di produzione. La Scuola della riforma Moratti apre nuovi scenari e difficili equilibri rispetto alla funzione prioritaria della Scuola Pubblica della Costituzione che dovrebbe essere, appunto, strumento di emancipazione ed elemento riequilibratore delle disuguaglianze sociali e culturali.

La riforma della scuola introdotta dalla Legge 53/03 si intreccia saldamente con la nuova disciplina dell'apprendistato contenuta nei provvedimenti di riforma del mercato del lavoro (Legge 30/03 e Decreto Legislativo 276/03) [561].

Alcuni sostengono che non solo si vuole determinare un'ulteriore selezione tra i giovani che rimangono all'interno del percorso scolastico e quelli che vengono avviati precocemente al lavoro, ma si vuole anche diffondere l'idea che, nella rappresentazione collettiva, il lavoro minorile abbia valenza formativa pari all'educazione formale [562].

Nel panorama di completa liberalizzazione del mercato del lavoro offerto dalla Legge 30/03 e Decreto Legislativo 276/03, i due vecchi Contratti a causa mista: Apprendistato e Contratto di formazione e lavoro risultano sostituiti da due unici contratti a contenuto formativo, per l'apprendistato e per l'inserimento lavorativo [563]. E' facile prevedere che il Contratto di inserimento sia destinato a sostituire quello di Formazione e lavoro per varie ragioni; la prima, nell'attesa della riforma del sistema degli incentivi all'occupazione, il Decreto Legge 276/2003 stabilisce che al Contratto di inserimento si applichino i benefici contributivi attualmente previsti per i Contratti di formazione e lavoro, i quali per altro non sono abrogati, sopravvivono nella Pubblica Amministrazione, ma sono avviati verso l'esaurimento; la seconda, il Contratto di inserimento somma a favore delle imprese incentivi economici a incentivi normativi, il lavoratore assunto con questo contratto può esser infatti inquadrato fino a due livelli al di sotto dei suoi colleghi di pari mansioni, mentre il vecchio Contratto di formazione e lavoro prevedeva un solo livello inferiore. La funzione del nuovo Contratto è quella di inserire o reinserire la persona nel mercato del lavoro mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali a un determinato contesto lavorativo, attraverso un progetto individuale di inserimento. Il contesto del rapporto di lavoro ha dunque come orizzonte esclusivo l'impresa, e le competenze utili al ciclo produttivo nel quale il lavoratore si dovrà inserire. Non si tratta di una totale novità, il contratto di inserimento e i relativi incentivi sono stati introdotti nel nostro ordinamento dalla Legge 223/1991 [564]. E infatti il Decreto Legge sottolinea la possibilità per il datore di lavoro di scegliere gli incentivi che ritiene più favorevoli, Comma 5, Articolo 54 : quelli derivati dalla normativa dei Contratti di formazione e lavoro, oppure quelli previsti

[561] Michele Tiraboschi, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura,* materiale citato in Internet, URL: < http://www.csmb.unimo.it/adapt/bdoc/01_04/pcomrb.pdf>, 11/02/05

[562] Documento conclusivo del Seminario che si è svolto il giorno 21 novembre 2004 a Milano presso l'ITC Zappa sul tema: "*L'applicazione della riforma Moratti nelle scuole superiori*", op. cit.

[563] Michele Tiraboschi, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura,* op. cit.

[564] Pubblicata in (GU n. 175), del 27/luglio/1991.

dall'Articolo 20 della Legge 223/ 1991 [565], il quale tra l'altro indica l'entità della riduzione previdenziale e assistenziale dovuta al datore di lavoro, tuttavia non lo obbliga all'organizzazione di un programma di formazione. Gli incentivi vigenti per i Contratti formazione lavoro non si applicano a tutte le classi di lavoratori ammessi al Contratto, sono esclusi i giovani con un'età compresa tra i diciotto e i ventinove anni, per essi il contratto si caratterizza in termini di agevolazioni solo per quel che riguarda il sottoinquadramento e l'eventuale formazione attraverso i Fondi interprofessionali e l'agevolazione contributiva è collegata alla effettiva realizzazione del progetto individuale. In caso di gravi inadempienze nel progetto il datore di lavoro sarà tenuto a versare la quota dei contributi di cui si è agevolato e una maggiorazione degli stessi pari al cento per cento. Tuttavia il Decreto evita di fissare i criteri generali per valutare i contenuti e la qualità del programma di inserimento. Chi può essere assunto con il nuovo contratto? I soggetti identificati dall'Articolo 54, Comma 1, sono, i giovani tra i diciotto e i ventinove anni; disoccupati di lunga durata tra i ventinove e i trentadue anni; disoccupati di oltre cinquanta anni; persone che intendano rientrare nel mondo del lavoro dopo due anni di inoccupazione; donne di qualsiasi età che rientrino in aree il cui tasso di occupazione femminile, inferiore a quello maschile, sia nei parametri indicati da un apposito decreto del Ministero del Lavoro, da emanarsi entro sessanta giorni dalla entrata in vigore Decreto Delega 30/2003; persone affette da *handicap* fisici, mentali, psichici. Con l'Articolo 54, Comma 1 del Decreto si identificano i soggetti che possono stipulare la nuova tipologia contrattuale: Enti pubblici economici, imprese e loro consorzi; gruppi di imprese; associazioni professionali, socio-culturali, sportive; enti di ricerca, pubblici e privati; organizzazioni e associazioni di categoria.

La nuova disciplina dell'apprendistato regola tre tipologie contrattuali diverse: apprendistato per l'espletamento del diritto/dovere di istruzione e formazione (quindici, diciotto anni); o apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico - professionale (diciotto, ventinove anni); o contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione (da diciassette a ventinove anni).

L'apprendistato per l'espletamento del diritto - dovere ha durata che dipende dalla qualifica da conseguire, dai crediti posseduti e dal bilancio delle competenze convenuto con i servizi all'impiego. In buona sostanza la durata è individuale e si può estendere al massimo fino a tre anni. Il monte ore di formazione deve essere congruo alla qualifica che l'apprendista deve conseguire secondo gli *standard* minimi previsti dalla Legge 53/03 e può essere svolto in alternativa sia esternamente sia internamente all'impresa. La regolamentazione dei profili formativi e' rimessa alle Regioni e alle Province Autonome, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione ed il Ministero del Lavoro, sentite le Parti sociali più rappresentative a livello nazionale, regionale, territoriale e le associazioni dei datori di lavoro.

L'inquadramento professionale dell'apprendista è di due livelli contrattuali inferiore all'inquadramento del lavoratore qualificato di riferimento.

[565] Pubblicata in (S. O GU. n. 175) del 27/luglio/1991

Il numero degli apprendisti non può essere superiore al cento per cento delle maestranze specializzate e qualificate. Il Decreto non specifica, nella determinazione del rapporto, se il riferimento è alla totalità dei lavoratori qualificati in servizio presso l'azienda o ai lavoratori qualificati dell'unità produttiva [566].

Il quadro presentato porta immediatamente all'evidenza alcuni degli elementi di grave pericolosità sia sul versante formativo sia sul versante lavorativo.

La Legge 53/03 prevede per il secondo ciclo un doppio canale, il primo statale, quello dei Licei, e il secondo regionale, quello dell'istruzione e della formazione professionale. Un eventuale Decreto ministeriale potrebbe occuparsi solo del canale liceale e demandare l'organizzazione del secondo alle regioni, questo potrebbe quindi fissare solo l'orario delle attività didattiche del sistema liceale e, se verrà seguito il modello di decreto del primo ciclo, stabilire l'orario annuo delle otto tipologie di Liceo.

La riforma Moratti prevede per il sistema di istruzione - formazione corsi triennali o quadriennali di qualifica. In diverse regioni, la sperimentazione di tali corsi è partita ancor prima dell'approvazione della Legge 53/03. Il primo protocollo d'intesa tra Regione, MIUR e MLPS risale infatti al giugno 2002. A partire dal marzo 2002 in diversi centri di formazione professionale lombardi, per citare un caso, sono stati progettati e attivati corsi triennali di qualifica riformati [567].

Proseguendo la citazione, in seguito all'Accordo Quadro per la realizzazione dall'anno scolastico 2003/2004 di "un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione", la progettazione e l'attuazione delle sperimentazioni si sono estese, a partire dal giugno 2003, su tutto il territorio nazionale, l'Accordo è stato sottoscritto da MIUR, MLPS, Regioni, Province autonome, Province e Comuni.

"A pochi mesi dall'approvazione della Legge 53/03 e senza conoscere il testo del decreto attuativo, relativo al sistema dei Licei e al sistema Istruzione e Formazione, in tutte le Regioni furono avviate sperimentazioni della riforma. In seguito all'Accordo quadro, visto che nel progetto di riforma il secondo canale, cioè quello del sistema istruzione e formazione, dovrebbe passare completamente in gestione alle regioni, ognuna delle quali singolarmente ha firmato un Protocollo d'intesa sempre con i due Ministeri e per le quali è stato predisposto un protocollo diverso, quindi sono stati presi anche
accordi diversi. Non si può più dire allora che la scuola è uguale su tutto il territorio nazionale, ma effettivamente ha cominciato a cambiare da Regione a Regione.

E, subito dopo, nel dicembre dello stesso anno, attraverso l'accordo territoriale fra alcune Regioni e l'Ufficio scolastico regionale, non solo i Centri di formazione professionale, ma anche gli Istituti tecnici e professionali Statali e Paritari hanno cominciato a partecipare alla progettazione di trienni di qualifica riformati, quanto previsto dalla riforma ha cominciato in questo modo sembra cominciare a realizzarsi: gli

---

[566] Michele Tiraboschi, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura,* op. cit.

[567] Documento conclusivo del seminario che si è svolto il giorno 21 novembre 2004 a Milano presso l'ITC Zappa sul tema: *"L'applicazione della riforma Moratti nelle scuole superiori"*, <http://www.retescuole.net >. Materiale citato in Internet, URL: <http://www.retescuole.net/documenti/ superiori/seminario_super11-04.pdf>, 04/02/05.

Istituti tecnici, tutti o in parte, e gli Istituti professionali con i Centri di formazione professionale vanno a confluire senza distinzioni nel secondo canale, quello che alcuni prevedono è quindi per esempio la scomparsa parziale o completa, peraltro osteggiata anche da Confindustria, dell'Istruzione tecnica [568] ".

La riforma Moratti sancisce anche la possibilità di istituire un sistema di istruzione privato accanto a quello pubblico, e come detto le Regioni dovranno ricorrere ad Agenzie accreditate per svolgere le funzioni di formazione e istruzione professionale. Anche se a livello nazionale si stabilissero criteri validi di certificazione di suddette Agenzie e lo stesso si facesse con i profili professionali, in modo da raccordare comunque l'operato delle regioni e il conseguente pericolo di disuguaglianze che poi si trasformerebbero anche in sociali, la questione delle imprese formatrici rimane comunque aperta. Tra tutte le possibili eventualità manca infatti un tassello, molte imprese o gruppi d'impresa, come Finmeccanica hanno proprie Agenzie formative che sicuramente sono già attrezzate a ricevere le nuove disposizioni in fatto di accreditamento e certificazione. Si fa strada nel labirinto di passerelle descritto dalla Legge 53/2003 un terzo soggetto di istruzione, nel quale il soggetto che eroga la formazione è fondamentalmente, l'impresa, il servizio formativo da essa svolto, viene parificato a quello ottenuto nel sistema di istruzione e di formazione professionale, infatti la formazione indifferentemente se svolta nell'impresa o al di fuori di essa ha lo stesso valore ai fini della registrazione nel Libretto formativo inoltre è bene ricordare che le imprese potranno agire da collocamento.

E' possibile immaginare che queste Agenzie andranno a rivestire un ruolo del tutto diverso da quello ipotizzato sopra per gli studenti meno abbienti da parte di quelle istituite dalle Regioni, esse potranno rivolgersi a quegli studenti che vorranno percorrere i canali formativi privati, e quelli provenienti dalle Università o dai Licei tecnologici, particolarmente meritori. Quindi anche i formatori, in seno a tali Agenzie, saranno probabilmente scelti tra il personale e studenti che avranno intrapreso i loro percorsi di formazione attraverso anche l'azione dei Fondi per i dirigenti e professioni. Ma anche per le professioni ad alta specializzazione probabilmente nasceranno canali di formazione e collocamento del tutto interni alle aziende, magari anche nuovi profili che esplicitamente richiesti nei Piani formativi aziendali. Mentre per i lavori meno qualificati è ipotizzabile che le aziende attingeranno dal bacino di utenti iscritti nelle liste dei nuovi Centri per l'impiego che sono fuoriusciti dall' apprendistato di profilo più basso, cioè quello per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione. Se, dunque e nonostante le preoccupazioni che prima esprimevo, si apre un'interessante opportunità per le Istituzioni formative e per i giovani, anche in termini di rimedio alla dispersione scolastica, ancora molti sono i tasselli che mancano per rendere operativo il nuovo dispositivo. Infatti, l'Articolo 4 [569] rinvia ad un Decreto che il Ministero dell'Istruzione

[568] Ibidem, op. cit.

[569] "Legge 53/03 Articolo 4 Comma 1. Fermo restando quanto previsto dall'Articolo 18 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, al fine di assicurare agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro, come modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che assicuri ai giovani, oltre alla

dovrebbe emanare per chiarire tempi e modalità attuative delle esperienze in azienda, nel frattempo, si sta avviando una sperimentazione che dovrebbe coinvolgere Istituti scolastici di tutte le Regioni italiane, che hanno iniziato la progettazione di percorsi in alternanza a valere sulla quota del quindici per cento di flessibilità curricolare. La sfida posta al sistema educativo è quella di essere in grado di costruire percorsi capaci di integrare in modo efficace l'attività scolastica con l'esperienza sul lavoro; molte sono le condizioni necessarie per sostenere un sistema siffatto: azioni di informazione per i giovani e le famiglie nonché per i docenti, costruzione delle modalità organizzative anche attraverso la predisposizione di banche dati territoriali delle imprese disponibili ad accogliere i tirocinanti, determinazione di forme di supporto economico all'attività d'impresa, individuazione degli operatori scolastici che progettano, monitorano e valutano le esperienze, individuazione e formazione dei *tutor* aziendali; un primo tassello è stato posto dal recente decreto Legge n. 269/03 [570] che ha escluso dalla determinazione del reddito d'impresa le spese sostenute per l'accoglienza dei tirocinanti.

Infine, per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro e un più stretto raccordo con il mondo delle imprese, la riforma Biagi affida alle Università tre compiti centrali: il collocamento dei propri studenti, l'apprendistato di alta formazione e la certificazione dei contratti di lavoro [571]. Attraverso questi strumenti sarà possibile fare del sistema universitario il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni istituzionali che, sotto l'insegna dell'occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra Pubblica Amministrazione, Organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale. Questa pare in effetti la via privilegiata per superare il problema della dispersione scolastica e garantire una rapida transizione dalla scuola al lavoro. Grazie alla Riforma del mercato del lavoro, le Università italiane possono ora portare a compimento i processi volti a rafforzare la coerenza tra formazione erogata e fabbisogni del mercato [572]. E questo anche attraverso una rinnovata competizione tra gli Atenei, basata sulla capacità di creare scuole e centri di eccellenza e di attrarre ricercatori e studenti in ragione del prestigio che le singole sedi universitarie sapranno conquistarsi sul campo attraverso la prospettiva dell'inserimento nel mercato del lavoro. L'autonomia delle Università non solo didattica, ma anche statutaria e finanziaria ha costituito indubbiamente una tappa decisiva nella

---

conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro, il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente Legge e ai sensi dell'Articolo 1, Commi 2 e 3, della Legge stessa, un apposito decreto legislativo su proposta del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministro delle Attività Produttive, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'Articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:….."

[570] Pubblicata in (GU n. 252) del 29/ottobre/2003

[571] I principali lavori di Marco Biagi sono ora raccolti in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti,* Giuffrè, Milano, 2003.

[572] Lorenzo Zoppoli, *Università e riforma del mercato del lavoro*, materiale citato in Internet, URL: <http://www.unicz.it/lavoro/ZOPPOLI_UNIVERSITA_MERCATO.pdf>, 12/02/05.

prospettiva di una reale integrazione tra percorsi universitari e politiche del lavoro. Ma essa è insufficiente se non si creano, parallelamente, le condizioni per avvicinare nella esperienza quotidiana i singoli Atenei al mondo delle imprese e al territorio circostante. Anche riguardo a questo ruolo attribuito alle Università si possono sollevare numerosi dubbi, uno tra tutti è l'eventualità che nascano circuiti antagonisti ed escludenti con altre Agenzie formative, a questo proposito non dobbiamo dimenticare che le Agenzie accreditate potranno e dovranno occuparsi della progettazione dei Piani formativi, con esperti loro. Per quanto riguarda l'alternanza scuola lavoro il progetto di legge riconosce, quale metodologia didattica, l'apprendimento in ambiente lavorativo, attraverso tirocini, stage e alternanza scuola-lavoro. Tuttavia, non tutti gli ambienti di lavoro possono diventare luoghi di apprendimento, perciò la Regione, in accordo con le Parti sociali, definisce i requisiti che le Imprese formative devono possedere. Tali requisiti sono riferiti in particolare all'eccellenza dei risultati ottenuti nella gestione aziendale, alla propensione al miglioramento continuo e alla valorizzazione delle risorse umane, alla disponibilità di personale di supporto all'apprendimento, alla dotazione di tecnologie avanzate. "Conoscere il mondo del lavoro, le sue relazioni, i temi della sicurezza, argomenti su cui il sistema scolastico è assai carente, è di straordinaria rilevanza per formare cittadini consapevoli". Questo è certamente vero purché non si faccia di tale alternanza scuola-lavoro un quarto canale di istruzione.

7.2 - L'osservazione e il monitoraggio degli interventi.

In relazione a quanto fin qui emerso sull'evoluzione degli strumenti e delle prassi di formazione continua, si propone una riflessione complessiva sull'opportunità di monitorare il sistema nel suo insieme per coglierne gli andamenti essenziali e poter raccogliere quelle informazioni necessarie a valorizzarne le esperienze più significative o suggerire correttivi per le situazioni più problematiche. La riflessione sul monitoraggio scaturisce dalla constatazione di come il sistema sia destinato, nel suo processo di arricchimento dell'offerta formativa pubblica, a stratificare e sedimentare le diverse esperienze in atto fino a rendere difficilmente leggibile la complessità che ne scaturisce. I termini di tale complessità si colgono in tre elementi: il decentramento verso le Regioni e le Province delle competenze sia strategiche che gestionali della formazione continua; la diversificazione degli strumenti normativi che definiscono sempre più tipologie d'azione mirate per *target* specifici, ben al di là della tradizionale dualità impresa/lavoratore (si pensi al sostegno ai sistemi territoriali, alla centralità del tema di creazione, gestione e manutenzione delle competenze in contesti definiti, alle promozione di iniziative settoriali o di filiera e così via); l'integrazione tra sistemi formativi (tra istruzione, formazione permanente e formazione continua) che impegna tutti i soggetti (a partire dagli organismi di formazione, dalle istituzioni e dalle stesse imprese) ad allineare gli

interventi lungo un continuum ricomposto al cui centro si pone il percorso formativo del cittadino/lavoratore [573]. In *I Principali elementi di evoluzione del sistema* si legge che:

<<In questo contesto la capacità di leggere la complessità dei processi diviene essa stessa uno strumento di intervento diretto di accompagnamento dell'evoluzione in atto in un ottica di miglioramento continuo del sistema di formazione. Nello specifico si tratta di individuare e costruire un punto di osservazione, che possa essere in primo luogo condivisa tra tutti gli attori. Affinché tale livello di condivisione sia il più ampio possibile dovranno essere considerate (analizzate in primo luogo) le buone prassi in materia di monitoraggio già avviate dal Ministero del Lavoro, dell'ISFOL, dalle Regioni e Province e dalle Parti Sociali. A tale proposito occorre tener presente le esperienze di monitoraggio avviate o in via di definizione, previste dal Ministero del Lavoro, che riguardano le principali fonti di finanziamento nazionale: la Legge 53/00, per la quale si prevede un monitoraggio con cadenza annuale da parte delle Regioni e Province Autonome al Ministero; il nuovo provvedimento di attuazione della Legge 236/93, nella quale si richiede alle Regioni e Province Autonome l'invio di un Rapporto semestrale degli esiti; i Fondi Paritetici Interprofessionali per i quali è previsto un modello di monitoraggio complesso che tende ad analizzare le diverse tipologie formative incrociate con i segmenti di domanda coinvolti nei processi formativi [574] >>.

E ancora: "Questi tre strumenti di monitoraggio possono essere considerati, nel loro insieme, come il primo passo verso la definizione di un modello nazionale, l'analisi dei loro esiti, in un arco temporale comune, può di fatto consentire di trarre alcune indicazioni per la costruzione del modello unico che può essere concepito, in una prima fase, come il semplice raccordo tra fonti di monitoraggio differenti ma tra loro confrontabili sulla base di indicatori comuni relativi a informazioni di natura finanziaria, procedurale e fisica. In questa direzione si può apprezzare, infatti, la presenza nei tre strumenti di monitoraggio di indicatori comuni (e di comuni centri di produzione degli indicatori stessi), fatte salve le peculiarità degli interventi formativi previsti. Il processo di monitoraggio dell'intero sistema, inoltre, potrebbe risultare facilitato anche dall'elaborazione e dalla condivisione di linee guida per la raccolta di informazione non limitate alla definizione degli indicatori di osservazione, ma anche delle metodologie, dei tempi e dei supporti tecnologici di cui si potrà eventualmente disporre.

Proprio quest'ultimo aspetto merita una particolare attenzione, laddove si potrebbe ipotizzare l'impiego di tecnologia ICT che consentirebbe di raccogliere in modo rapido e capillare su tutto il territorio le informazioni relative al sistema (di tipo procedurale), alla domanda (relativi ai lavoratori e alle imprese) e all'offerta (organismi di formazione e le stesse imprese che usufruiscono di finanziamenti pubblici), riferite

[573] Si veda *I principali elementi di evoluzione del sistema,* op. cit. , p. 19.

[574] Ibidem, p. 19.

al momento in cui una attività formativa è in fase di avvio, itinere e in conclusione. Al di là delle specifiche tecniche di raccolta delle informazioni, è bene fissare l'attenzione anche sui livelli di accessibilità delle stesse e sulle macro-chiavi di lettura che il monitoraggio dovrebbe fornire agli operatori.

Per livelli di accessibilità si intendono i punti o gli strati del sistema a cui l'informazione può essere resa disponibile. In questo senso si può ipotizzare una convergenza tra livelli di lettura e accessibilità per aree territoriali: livello provinciale; livello regionale; livello macro-territoriale (aree Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole); livello nazionale. La lettura contemporanea a più livelli dell'informazione monitorata contribuirebbe, infatti, alla costruzione di una "arena virtuale" condivisa tra gli erogatori e gestori di risorse pubbliche presenti nei diversi punti della filiera. In questa si possono immaginare momenti di scambio e approfondimento su specifiche tematiche e performance accertate.

Per chiavi di lettura, oltre ai livelli geografici, si intendono quelle variabili che possono segmentare le informazioni raccolte in termini di: fonti di finanziamento; tipologie formative (ad esempio individuale, aziendale, settoriale, territoriale); anno di riferimento; *target* raggiunto (imprese, lavoratori e parti sociali). Sono queste le macro-dimensioni che possono definire gli ambiti di strutturazione tematica del sistema unitario di monitoraggio, e al cui interno vanno inseriti quegli indicatori già in gran parte in uso nei diversi monitoraggi nazionali e locali già messi in campo. Il quadro che si va delineando risulta, tuttavia, ancora incompleto e bisognoso di un maggiore grado di definizione. In particolare, per orientare l'azione dell'Osservatorio per la formazione continua, organo di pilotaggio del sistema, saranno necessarie attività di studio e di ricerca e di monitoraggio delle politiche pubbliche e dei comportamenti e atteggiamenti di lavoratori e imprese. Inoltre il nuovo sistema nazionale di formazione continua dovrà fare i conti con una questione essenziale per il perseguimento della strategia di Lisbona: il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dai lavoratori nei processi informali e non formali di apprendimento. Infatti, il prevalere di un sistema basato quasi esclusivamente sui percorsi di formazione formalizzati e tradizionali costituisce un grosso limite alla mobilità dei lavoratori e all'acquisizione, da parte delle imprese, di adeguate figure professionali [575] ".

7.3- Ombre sull'orizzonte della formazione continua.

La situazione attuale mostra alcuni aspetti che, se non risolti, potranno rappresentare un enorme difficoltà per il miglioramento dell'efficacia degli interventi di formazione finanziati. Problemi emersi: la

[575] Ibidem, pp. 19,20.

scarsa conoscenza dei fondi interprofessionali e delle nuove modalità di accesso alla formazione finanziata. Tale ignoranza genera di fatto un doppio binario, da un lato quello dei Fondi, la cui gestione dovrebbe essere estremamente più snella in quanto la stessa logica della bilateralità dovrebbe essere garante di una maggiore conoscenza dei reali fabbisogni territoriali, settoriali e aziendali, dall'altro lato la gestione regionale dei Fondi non destinati che, con tutta probabilità, seguirà la logica con cui è stata gestita, sino ad ora, la metodica del finanziamento della formazione continua [576].

"Ne consegue l'indispensabilità di un Accordo tra le Regioni al fine di coordinare le modalità di programmazione della formazione continua. Si tenga presente che l'accantonamento dello 0,30% dei contributi INPS vale circa centoventimila delle vecchie lire l'anno per lavoratore. Tale accantonamento deve essere speso entro quattro anni. Per questa ragione possiamo ipotizzare che una azienda
può formare ciascun lavoratore spendendo mediamente circa mezzo milione di vecchie lire ogni quattro anni. Risulta evidente che con questi numeri le piccole imprese, con quattro, cinque dipendenti, non potranno mai raggiungere cifre tali da consentire loro un vero e proprio Piano formativo.
Esse dovranno sempre più ricercare, nel gestore dei Fondi, un consulente in grado di comprendere i reali bisogni dell'organizzazione ed impiantare un efficace Piano di formazione in grado di raggruppare più imprese che presentano caratteristiche simili [577] " .
La risoluzione di questo problema richiede la nascita e lo sviluppo di figure professionali attualmente assenti sia nell'ambito degli Organismi bilaterali, deputati alla gestione dei Fondi a livello territoriale, sia nelle imprese, deputate a comprendere sempre meglio come la formazione continua possa essere utilizzata per supportare le dinamiche del cambiamento in atto.
La natura dei Fondi deve essere chiarita esaurientemente fino in fondo, il Ministero ritiene che questi Fondi siano pubblici, gli imprenditori ed i sindacati sostengono che, per la loro natura di tributo destinato alle imprese ed ai lavoratori per risolvere problemi connessi alla formazione, siano Fondi privati. La differenza tra Fondi pubblici e privati non è priva di conseguenze, se dovesse passare la prima ipotesi, i fondi andrebbero gestiti sulla base dei criteri di rendicontazione definiti dalla Comunità Europea, questo richiederebbe l'organizzazione di un Uffici di rendicontazione estremamente burocratizzati.
L'accettazione dell'altra tesi, invece, mentre da un lato snellirebbe la parte burocratica della gestione, dall'altro richiederebbe la messa a punto di strumenti di monitoraggio dell'efficacia delle azioni finanziate molto più evoluto e puntuale.
L'attuale momento può essere definito come un momento di trapasso. Come ogni momento di trapasso che si rispetti c'è un recipiente che va svuotato rispetto ad un altro che va riempito di contenuti. L'unità di misura del contenitore da svuotare è l'offerta formativa. Sino ad ora i meccanismi messi a punto per

[576] Umberto Costantini e Antonella Calvaruso, La formazione continua sta perdendo la bussola, URL: <http: //www.denaro.it/go/pub/articolo.qws?recID=133695>, 11/01/05.

[577] Ibidem, op. cit.

l'erogazione di Azioni di formazione continua finanziata non sono stati molto efficaci rispetto alla soddisfazione dei reali bisogni dei fruitori. In particolare la logica incentrata sull'offerta formativa ha determinato la proliferazione di pacchetti formativi spesso scollegati da quello che il mercato, caratterizzato soprattutto da piccole imprese, richiede alla formazione.

L'unità di misura del contenitore da riempire è la domanda formativa, il paladino del passaggio da una logica di offerta formativa a quella di domanda formativa è la grande impresa, iscritta a Confindustria. Le realtà organizzative più grandi sono caratterizzate, infatti, da una maggiore conoscenza dei processi aziendali e, di conseguenza, da una elevata consapevolezza dei propri fabbisogni formativi. Storia del tutto differente quella della piccola impresa che, se non guidata, rischia di non uscire dal circolo vizioso del mancato apprendimento aggravando, di conseguenza, la propria posizione competitiva.

Se queste sono le prospettive future risulta, se non chiara, almeno prospettabile una organizzazione dei Fondi che tenga conto dell'importanza di processi da attivare quali: la rilevazione dei fabbisogni formativi a livello territoriale e settoriale; la catalogazione dell'offerta formativa per moduli che consentano la formazione di competenze trasversali; la messa a punto di Patti formativi territoriali, settoriali e aziendali; il controllo della coerenza della domanda formativa inoltrata a sportello da ciascuna organizzazione aderente al fondo; l'accreditamento degli Enti formativi con una focalizzazione sulla professionalità dei formatori piuttosto che sulla formale conformità della struttura; il monitoraggio dell'efficacia degli interventi e sull'impatto che la formazione produce nei processi competitivi delle organizzazioni; la rilevazione dei fabbisogni formativi al fine di sviluppare il concetto di valore aggiunto offerto dalla formazione ai percorsi di professionalizzazione dei singoli. Il rischio più grande è quello di vedere aumentare la forchetta tra domanda formativa e offerta formativa a tutto discapito della piccola impresa che, non riuscendo ad attivare in tempi accettabili un processo di apprendimento organizzativo sarebbe condannata a regredire ed a marginalizzarsi sempre più rispetto ai futuri scenari competitivi [578]. Si deve tenere conto anche che il Piano operativo dei Fondi in considerazione della disponibilità delle risorse previste dal Comma 10 dell'Articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 [579] e successive modificazioni ed integrazioni e dei criteri di ripartizione previsti dall' Articolo 1, Comma 1 [580] del Decreto Interministeriale del 23/04/03

[578] Ibidem, op. cit.

[579] "Comma 10. A decorrere dall'anno 2001 è stabilita al 20 per cento la quota del gettito complessivo da destinare ai fondi a valere sul terzo delle risorse derivanti dal contributo integrativo di cui all'Articolo 25 della Legge 21 dicembre 1978, n. 845. Tale quota è stabilita al 30 per cento per il 2002 e al 50 per cento per il 2003. Si applicano le disposizioni di cui alla Legge 21 marzo 1958, n. 259."

[580] "Articolo 1, Comma 1. Le risorse stabilite dall'Articolo 118, Commi 10 e 12, Lettera B), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, vengono ripartite dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, tra i Fondi, costituiti ed autorizzati ai sensi del Comma 1 del medesimo Articolo 118 alla data di entrata in vigore del presente Decreto, salvo una quota del 10% necessaria a garantire adeguate disponibilità finanziarie per i Fondi che si potranno costituire entro la data del 31 dicembre 2003. Le risorse sono ripartite secondo il criterio del numero dei dipendenti delle imprese associate alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro proponenti i Fondi ovvero, per i Fondi dei dirigenti, del numero dei dirigenti delle imprese associate alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro proponenti i Fondi, tenendo conto, per il solo riparto delle risorse di cui al Comma 10, del peso contributivo dei dirigenti nell'ambito del complessivo gettito derivante dal Comma 4 dell'Articolo 25 della Legge 21 dicembre 1978, n. 845, pari al 6% secondo i dati I.N.P.S. al 31 dicembre 1999."

citato nelle premesse, è ripartita la somma complessiva (di Euro €. 49.502.393,78) tra i Fondi Interprofessionali Nazionali per la Formazione Continua per la realizzazione delle attività previste dall'articolo 118, Comma 1 [581] della citata Legge 388/2000 e successive modificazioni ed integrazioni, secondo il prospetto sottostante deve contenere i seguenti elementi: obiettivi generali e specifici che i Fondi intendono conseguire. "Gli obiettivi devono essere quantificati; attività che il Fondo intende realizzare per conseguire gli obiettivi; piano finanziario con ripartizione tra spese di gestione, spese propedeutiche e connesse alla realizzazione dei Piani formativi, spese per la loro realizzazione". Il Piano deve rispettare quanto previsto dall'Articolo 3, Comma 2, del Decreto Interministeriale 23/04/03; procedure di attuazione. Naturalmente questa somma viene ripartita anche a seconda delle adesioni ai Fondi stessi, con marcate differenze di numero, soprattutto per la piccola e media impresa, reticente come più volte sottolineato ad interventi di formazione. Le risorse comunque disponibili dovranno essere ripartite nella misura di un terzo tra gli obbiettivi che vanno dalle spese appunto di gestione del Fondo a livello nazionale, le spese propedeutiche e alla realizzazione dei Piani formativi. Questo è un altro ulteriore fattore di impedenza, per il finanziamento effettivo di attività di formazione continua, che definirei intrinseco alla struttura stessa dei Fondi. Un ulteriore elemento di preoccupazione, riguardo alla possibile divaricazione della forchetta tra soggetti destinati ad essere messi in formazione e quelli che ne saranno esclusi riguarda il settore della cooperazione, infatti questo per le tipologie di lavoratori e aziende affiliate, può essere, con le dovute cautele, assimilato al Fondo della PMI, con le conseguenti problematiche di astensionismo alle pratiche formative e problematiche relative ai finanziamenti, con l'aggravante che in questa tipologia di settore non tutte le cooperative devono versare lo 0,30% del Monte salari all'INPS. Inoltre mi chiedo se il Fondo per i dirigenti della PMI potrà favorire lo sviluppo di progetti deputati alla formazione e allo sviluppo di figure dirigenziali in quei settori in cui lo *staff* manageriale è legato alla figura di un unico imprenditore e al massimo da suoi familiari. Un altro fattore da rilevare sempre riguardo il Decreto 276/2003 che prevede all'Articolo 12 [582], che i soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro

[581] "Al fine di promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, nelle forme di cui al Comma 6, Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, nel presente articolo denominati "Fondi". Gli Accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possono prevedere la istituzione di fondi anche per settori diversi. Il Fondo relativo ai dirigenti può essere istituito con accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative. I Fondi finanziano Piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le Parti sociali, nella misura del 100 per cento del progetto nelle aree depresse di cui all'Obiettivo 1 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 e nella misura del 50 per cento nelle altre aree. Ai Fondi afferiscono, progressivamente e secondo le disposizioni di cui al presente Articolo, le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo stabilito dall'Articolo 25, quarto Comma, della Legge 21 dicembre 1978, n. 845, e successive modificazioni, relative ai datori di lavoro che aderiscono a ciascun Fondo."

[582] "I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai Fondi di cui al Comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo

versino il 4% della retribuzione dei lavoratori assunti a tempo determinato a un Fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'Ente bilaterale, dalle Parti stipulanti il Contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro, al fine di promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale [583]. Agli stessi Fondi, è questa la novità introdotta dal Decreto, va versato il 4% della retribuzione dei lavoratori assunti a tempo indeterminato, per garantire l'integrazione al reddito in caso di conclusione del lavoro, per promuovere l'emersione del lavoro nero, per reinserire soggetti svantaggiati, ma anche per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale (le aziende potranno quindi svolgere attività del tutto simili a quelle del collocamento). La costituzione di questi Fondi, comporta un insieme di problematiche: le missioni eterogenee dei Fondi (dalla formazione all'integrazione al reddito) non chiariscono affatto il peso reale degli interventi di formazione, che dovrebbero essere obbligatori e quantificati in termini percentuali per tutte le persone assunte; non è chiara la distinzione tra i Fondi descritti dal Decreto 276/03, il Fondo per i lavoratori interinali FORMA.TEMP, e i Fondi interprofessionali per la formazione continua istituiti dalla Legge Finanziaria 388/2000 [584]. Non è chiaro neppure se tali Fondi, per la loro natura di carattere

---

determinato intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.
2. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono altresì tenuti e versare ai fondi di cui al Comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Le risorse sono destinate a: *a)* iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; *b)* iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; *c)* iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni; *d)* per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.
3. Gli interventi e le misure di cui ai Commi 1 e 2 sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel Contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito.
4. I contributi di cui ai Commi 1 e 2 sono rimessi a un Fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'Ente bilaterale, dalle Parti stipulanti il Contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro:
a) come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'Articolo 36 del codice civile; *b)* come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'Articolo 12 del Codice Civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ai sensi dell'Articolo 2, Comma 1, della Legge 12 gennaio 1991, n. 13."

[583] Si veda, *Un primo commento e prime indicazioni operative riguardo al decreto legislativo n. 276 di attuazione della Legge 30/03*, materiali citati in Internet, URL:
<http://www.google.com/search?q=cache:s5-dwEhpfZEJ:www.cgilrimini.com/ documenti/ legge%252030.doc+ambiguit%C3%A0+dei+fondi+interprofessionali&hl=it > 01/03/05.
[584] DECRETO LEGISLATIVO 10 settembre 2003, n. 276. Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge , (S. O n. 159 GU n. 235) del 9-ottobre-2003. All'Articolo 12 del Titolo II ORGANIZZAZIONE E DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO si legge: "Comma 1. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai Fondi di cui al Comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.
2. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono altresì tenuti e versare ai Fondi di cui al Comma 4 un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Le risorse sono destinate a: a) iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori

previdenziale, potranno coprire tutte le fasce di lavoratori ed in modo agevolo, se costituiranno essi stessi quindi, un naturale elemento di evoluzione del sistema di formazione continua [585]. Per i disabili nonostante nella Legge 30 non vi fosse alcun appiglio giuridico, il Governo ha legiferato in materia di disabilità, per imprese con più di 15 dipendenti la possibilità di evitare l'assunzione della quota integrale di disabili, cedendone una parte alle cooperative sociali, in cambio della garanzia per queste di un flusso di lavoro almeno pari alla quota di disabili di cui si fanno carico. Come si vede, la logica dell'integrazione dei disabili cui la tanto richiamata Unione Europea ci invita a riflettere su questo provvedimento. Anche le donne, secondo numerose ricerche, persistono in Italia gravi disuguaglianze, non solo riguardo la loro occupabilità ma anche riguardo la loro formazione. Questi aspetti sono fortemente accentuati in contesti

---

assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; b) iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; c) iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni; d) per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.
3. Gli interventi e le misure di cui ai Commi 1 e 2 sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel Contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito.
4. I contributi di cui ai Commi 1 e 2 sono rimessi a un fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro: a) come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'Articolo 36 del Codice Civile; b) come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 12 del Codice Civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ai sensi dell'Articolo 2, Comma 1, della Legge 12 gennaio 1991, n. 13. 5. I Fondi di cui al Comma 4 sono attivati a seguito di autorizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa verifica della congruità, rispetto alle finalità istituzionali previste ai Commi l e 2, dei criteri di gestione e delle strutture di funzionamento del Fondo stesso, con particolare riferimento alla sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali esercita la vigilanza sulla gestione dei Fondi. 6) All'eventuale adeguamento del contributo di cui ai Commi 1 e 2 si provvede con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali previa verifica con le parti sociali da effettuare decorsi due anni dalla entrata in vigore del presente decreto. 7) I contributi versati ai sensi dei Commi 1 e 2 si intendono soggetti alla disciplina di cui all'Articolo 26-bis della Legge 24 giugno 1997, n. 196. 8. In caso di omissione, anche parziale, dei contributi di cui ai Commi 1 e 2, il datore di lavoro e' tenuto a corrispondere, oltre al contributo omesso e alle relative sanzioni, una somma, a titolo di sanzione amministrativa, di importo pari a quella del contributo omesso; gli importi delle sanzioni amministrative sono versati ai fondi di cui al Comma 4. - 9) Trascorsi dodici mesi dalla entrata in vigore del presente Decreto, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con proprio decreto, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale può ridurre i contributi di cui ai Commi 1 e 2 in relazione alla loro congruità con le finalità dei relativi Fondi.

[585] Si veda la Circolare n. 41 del 23/ottobre 2004. Applicazione delle misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo n. 276 del 2003. (GU n. 280) del 29/novembre/2004. Articolo 14, Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, Punto G) i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione. 3. Allorché l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali, realizzato in virtù dei Commi 1 e 2, riguardi i lavoratori disabili, che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi di cui all'Articolo 6, Comma 1, della Legge 12 marzo 1999, n. 68, lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva, di cui all'Articolo 3 della stessa legge cui sono tenute le imprese conferenti. Il numero delle coperture per ciascuna impresa e' dato dall'ammontare annuo delle commesse dalla stessa conferite diviso per il coefficiente di cui al Comma 2, lettera d), e nei limiti di percentuali massime stabilite con le Convenzioni quadro di cui al Comma 1. Tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti. La congruità della commutabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione provinciale del lavoro. 4. L'applicazione delle disposizioni di cui al Comma 3 e' subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a loro carico determinata ai sensi dell'Articolo 3 della Legge 12 marzo 1999, n. 68.

con ritardi culturali, cioè nelle aree deboli. L'accesso al lavoro in tempi ragionevoli rappresenta, infatti, una precondizione per l'inclusione sociale e il possesso di un lavoro si rivela ancora lo strumento principale per evitare di cadere in condizioni di povertà (o uscire da queste).

I livelli di istruzione/formazione non sono solo dei fattori determinanti per lo sviluppo socio-economico di una determinata area, ma rappresentano anche delle *chance* occupazionali in più per i singoli individui che li posseggono: individui con elevati livelli di istruzione/formazione hanno, non solo maggiori probabilità di trovare posti di lavoro maggiormente qualificati e meglio pagati, ma anche minori possibilità di incorrere nel rischio della disoccupazione, anche laddove vivano in aree con elevati tassi di disoccupazione [586].

In Italia inoltre significativamente persistenti rimangono i fenomeni di segregazione verticale (salari inferiori, per le donne, per lavori equivalenti, maggiori difficoltà accesso allo sviluppo di carriera, minore presenza nei luoghi di potere e nei ruoli di responsabilità, ecc.), anche a causa della carenza di adeguati strumenti e politiche di conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari.

Ma un ulteriore elemento di debolezza, che si ripercuote, in particolare, sulla forza lavoro femminile, è rappresentato dai limitati sforzi, sin qui registrati nelle politiche degli Stati membri, nei confronti della popolazione inattiva (le donne, come noto, presentano dei tassi di attività inferiori a quelli normalmente registrati per la popolazione maschile). Ancora una volta quindi i Fondi interprofessionali sono chiamati in causa visto che si occuperanno di formazione degli apprendisti e dei lavoratori in GIGS, e le Parti sociali dovranno vigilare sulle pari opportunità offerte a tutti i soggetti che la programmazione del FSE ha incluso nelle proprie nomenclature [587].

Infine le intese che si stanno realizzando, anche a livello regionale, per elaborare forme e modalità di integrazione e armonizzazione delle attività finanziate dai nuovi Fondi con le attività e gli strumenti già esistenti (comunitari, nazionali e regionali), allo scopo di coniugare dinamiche territoriali con dinamiche settoriali, quest'ultimo aspetto riveste un'importanza fondamentale sia in termini strategici che operativi [588].

I Fondi Interprofessionali si inseriscono in un sistema di strumenti di finanziamento e gestione delle iniziative per la formazione continua già attivi da molto tempo: il FSE (attraverso i POR regionali e le Azioni di Sistema del Ministero del Lavoro) e la Legge 236/93 (attraverso le successive Circolari di attuazione che si sono susseguite dal 1996). Come abbiamo visto, questi ultimi hanno rappresentato per molto tempo i canali principali di finanziamento e di programmazione delle attività. Il carattere di specializzazione settoriale dei nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali e l'orientamento verso determinati

---

[586] *Il ruolo del FSE nella Programmazione 2007-2013. Proposte emergenti dal III Rapporto di Coesione,* sintesi materiale in Internet, URL:
< http://www.docup.toscana.it/riforma_post-2006/ files/documentazione/Documento_Sintesi_Ministero_Welfare.doc ->, 22/02/05.

[587] Ibidem, op. cit.

[588] Si veda *I principali elementi di evoluzione del sistema,* op. cit.

segmenti di lavoratori, fa emergere con evidenza la necessità di ricreare, per ciascuno degli strumenti esistenti, un ambito e dei *target* specifici di azione. Diverse categorie di lavoratori, infatti, non saranno comprese negli orizzonti operativi dei Fondi, sia per ragioni di incompatibilità di determinate tipologie di destinatari con l'ambito funzionale dei Fondi stessi, sia in considerazione dell'innescarsi di dinamiche particolari che tendono a ampliare il numero e la frequenza degli interventi formativi diretti ai lavoratori forti (livello di scolarità medio-alta, buona collocazione nella gerarchia dell'impresa, ecc.). Molte ipotesi possono farsi riguardo alle ragioni di tale fenomeno ma è evidente che anche i processi di accumulazione dell'esperienza e della pratica formativa assumono una configurazione e una tendenza di carattere cumulativo e incrementale, non dissimile da altri percorsi tipici di sviluppo delle imprese come, ad esempio, l'introduzione e la diffusione delle innovazioni tecnologiche.

Diverse sono, quindi, le categorie di lavoratori che potrebbero restare ai margini delle attività dei Fondi Interprofessionali e su cui non potrà che concentrarsi il FSE attraverso una opportuna revisione degli obiettivi programmatici e dei *target* di indirizzo. Tale armonizzazione del FSE con i nuovi Fondi non potrà che avvenire a livello dei POR regionali [589] e in questo senso risultati importanti potranno essere prodotti in occasione delle eventuali articolazioni regionali dei Fondi, con cui le Regioni potranno chiarire e negoziare le strategie utili ad orientare la programmazione delle Misure FSE dedicate alla formazione continua dei lavoratori.

7.4- La formazione dei sindacati.

Un aspetto emerso in tutto il lavoro che ho svolto è la partecipazione di diritto dei sindacati alla creazione di un sistema di formazione continua non solo attraverso la bilateralità ma anche con la cogestione con le parti datoriali dei Fondi paritetici interprofessionali. Questi sono solo due campi dei quali si occuperanno, infatti saranno chiamati sempre più con maggior forza a contribuire a quel sistema integrato di formazione verso la strategia dell'*E-learning*, ma è proprio attorno alla formazione che il sindacato dovrà sviluppare una cultura e una competenza che al di là dei Patti, degli Accordi e Intese sempre nazionali, dovrà riuscire a raggiungere le singole aziende e gli uomini che rappresentano le RSU e quindi i lavoratori nella loro realtà quotidiana spesso fatta di piccole vittorie contrattuali che mai riguardano la formazione. Volutamente ho saltato un ampio argomento, quello dei formatori, ma non a caso, non volevo offrire una stesura di nuove figure di formatori e di esperti di settore comunemente detti "esterni" (mi riferisco naturalmente al mondo aziendale) anche se il loro contributo è e sarà fondamentale,

[589] *Il ruolo del FSE nella Programmazione 2007-2013. Proposte emergenti dal III Rapporto di Coesione,* op. cit.

ritenendo opportuno approfondire le tematiche relative alla formazione dei sindacati e all'azione che essi sono chiamati a svolgere in seguito alla costituzione degli Organismi bilaterali, ai problemi della rilevazione dei fabbisogni formativi, ai Piani formativi aziendali e ai Fondi interprofessionali.

In questo lavoro ho fatto più volte riferimento a quella nuova "figura di riferimento" che da più parti viene indicato come "nuovo consulente del lavoro" o "facilitatore" che può essere incarnato, secondo gli autori citati, nella pelle di un singolo soggetto o di un *team* capaci di saper dialogare con i diversi attori, di saper leggere i contesti di riferimento in cui aziende e sindacati sviluppano le loro relazioni industriali, vocazioni sociali e mercati del lavoro locali, che sappia leggere il detto e il non detto, i rapporti di *leaderschip* presenti in azienda , tra le Parti sociali e nei rapporti sindacali, che conosca le teorie sull'educazione degli adulti e sulla progettazione di formazione continua, che sappia dare un'appropriata lettura cognitiva alle persone in una data organizzazione. Il Facilitatore deve possedere quindi una base di conoscenze interdisciplinari, sapere un po' di storia del lavoro e dei suoi attori, avere conoscenze di psicologia e sociologia ma anche un di economia e normativa contrattuale e competenze trasversali. Occorre essere in grado di scovare e attivare le motivazioni e le forze culturali presenti e allo stesso tempo essere capaci di cogliere le occasioni, di suggerire idee e scelte.[590] Un intreccio di esperienze e competenze complicato da ottenere, è vero, ma non impossibile.

Ho voluto fare questa breve introduzione sulla professionalità del "facilitatore" proprio perché questa mi sembra la figura che meglio focalizza la questione sui formatori e sulla necessità di formare la parte sindacale, almeno alcune figure in essa, ad affrontare le complessità organizzative, d'analisi e di progettazione e valutazione che i Piani formativi richiedono. Per quanto riguarda i formatori esterni è certo che la scelta ricadrà su persone qualificate scelte dalle Parti sociali, come fino ad oggi dalle sole direzioni aziendali.

"L'impegno a cui il sindacato è chiamato è quello di promuovere, sviluppare e consolidare la formazione continua, in una logica di qualità del risultato, secondo una visione globale di innovazione, dove fondamentale, per la competitività industriale e l'occupazione, è sostenere lo sviluppo delle competenze del lavoratore necessarie per gestire i processi di riorganizzazione e innovazione del lavoro. Affinché la formazione non sia uno strumento meramente economico va affermato il diritto dei lavoratori all'acquisizione di conoscenze e competenze lungo tutto l'arco della vita, orientandole sia alla qualità e stabilità della condizione lavorativa, con fulcro sulla tutela e sviluppo della professionalità, di incremento dell'occupazione e fuoriuscita della precarietà. Non va dimenticato che nella maggior parte dei casi, i lavoratori, a qualunque livello posizionati, fruiscono di una visione puntuale e specifica di singoli aspetti e conoscenze, che raramente le aziende raccolgono e sistematizzano. Da questa considerazione si evince che diventa essenziale costruire le premesse che consentano di cogliere e valorizzare tutte le informazioni di cui

[590] Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo. I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*. Prefazione di Giuseppe Casadio, op. cit. pp. 96,97,98.

i lavoratori sono collettori in via continuativa fornendo loro le seguenti cognizioni tecnico-economiche: stimolarne l'abitudine alla raccolta di informazioni; affinarne i processi di classificazione e giudizio conseguenti a detta raccolta; definire le metodologie più efficaci per reperire, archiviare e organizzare le informazioni, analizzarne e trarne le indicazioni più interessanti. In fondo, nell'ambito dell'evoluzione dei modelli organizzativi che vede sempre più spesso il lavoratore coinvolto secondo una matrice di processi e obbiettivi, l'insorgere di capacità valutative di natura sempre più aggregativa e meno parcellizzata sembra essere una tendenza assolutamente naturale [591] ". Oltre alla razionalizzazione delle informazioni necessarie reperibili direttamente dai dipendenti nel corso del proprio lavoro, è necessario strutturare un sistema organico atto a recepire, confrontare e vagliare altre tipologie di dati, di origine statistica, storico-economica e sociale ecc., inerenti al mercato del lavoro e non solo, tutte le informazioni che riguardano direttamente tutti i livelli occupazionali, infatti, sono certamente utili, ma sovente tardive, in quanto servono a rilevare l'evoluzione trascorsa. Proprio il mondo del lavoro (inteso come organizzazione e produzione), è caratterizzato da tempi di risposta assai brevi fra rilevazione dell'esigenza e risoluzione della stessa, pena lo piazzamento competitivo della struttura stessa che viene a trovarsi in ritardo. Quindi pare logico auspicare che l'attenzione venga spostata ad un livello più esteso sia dei mercati, ossia dei prodotti, ma anche a livello dei servizi e dei fattori produttivi. Inoltre, il sindacato deve compiere uno sforzo qualificato e qualificante in questa direzione, allo scopo di pervenire all'impostazione di un sistema conoscitivo, valutativo e formativo che possa indagare uno spettro più ampio delle potenzialità evolutive della domanda dei beni e servizi, da cui originano: la domanda di lavoro e le competenze maggiormente valorizzabili; livelli di flessibilità richiesti ai lavoratori; le modalità organizzative dei processi operativi; i punti di forza e di debolezza delle diverse tipologie di operatori (lavoratori autonomi, della PMI o grande impresa); le interazioni e potenziali alleanze a livello internazionale. Sempre citando: "Anche in questo caso, obbiettivo principale dell'azione descritta consiste nel fornire ai lavoratori quelle chiavi di lettura per accrescerne il livello di compartecipazione alle decisioni aziendali e più in generale ai processi di evoluzione e di trasformazione che caratterizzano le imprese e il loro progressivo adeguamento ai mercati. Simili competenze sono utili sempre, ma soprattutto in quelle circostanze critiche, nelle quali situazioni specifiche (crisi aziendali o internazionali, ecc.) rischiano di spiazzare lavoratori e sindacati: in casi simili infatti troppo spesso il *know-how* sembra divenire patrimonio esclusivo e non condiviso di altri soggetti (imprenditori e loro associazioni, governo e ministeri ecc.) interessati a scavare un solco di natura qualitativa nei confronti dei lavoratori e delle proprie organizzazioni, riducendo il confronto alla sola fase operativa ed organizzativa di dettaglio e avocandosi il diritto delle grandi scelte strategiche proiettate in ambiti spazio temporali più estesi. Laddove, nell'emersione delle informazioni direttamente dai singoli lavoratori il processo sia interamente *bottom-up* e si configuri con una spiccata diffusione territoriale, i modelli finalizzati ad indagare i mercati avranno necessariamente un'organizzazione più accentrata, senza per questo prescindere

[591] Ibidem, pp. 100,101.

dall'attivazione di opportuni sensori territoriali, idonei a recepire le differenti categorie di informazione [592] ". E ancora: " Da un lato l'effettiva evoluzione su scala di dettaglio di quei mercati che manifestano una domanda estremamente localizzata (edilizia, turismo, servizi, non trasferibili in contesti generici), dall'altro, l'analisi della configurazione dell'offerta e delle potenzialità delle varie categorie di operatori economici e produttivi ad adeguarsi in tempi brevi e concreti all'evoluzione della domanda; subordinate, le caratteristiche dell'offerta di lavoro, attuali o potenziali in termini di dimensioni e competenze, e le procedure di qualificazione e valorizzazione di questa. Un altro punto da non sottovalutare nasce direttamente dall'evoluzione che ha caratterizzato in questi ultimi anni l'operatività di molte aziende italiane, e quindi il mercato del lavoro, fenomeni in crescente diffusione quali ad esempio la terziarizzazione, "*l'out-sourcing"*, le iniziative "*spin-off"*, il decentramento produttivo, il telelavoro, la delocalizzazione dei processi operativi. In termini aziendali una simile evoluzione ha comportato un'ampia gamma di effetti, tra i quali: la riduzione del numero di addetti in impresa; l'aumento di nuove microimprese; l'incremento e diffusione del lavoro autonomo; l'aumento e frequenza dei *turn-over* aziendali e la riduzione dei tempi di permanenza dei dipendenti all'interno delle aziende; l'adozione di procedure che prevedono la crescente partecipazione dei lavoratori alla fase gestionale; la creazione di minicooperative e più in generale la diffusione dello strumento cooperativistico come meccanismo per consentire l'approccio ai mercati e alle attività d'impresa da parte dei lavoratori che, da soli, non potrebbero compiere tale passo [593] ".

Questo genere di tendenze operative trova applicazione in tutte le situazioni di gravi difficoltà ambientali in cui la risoluzione delle problematiche comporta una riduzione del personale, con la frequente costituzione di piccole società o attività autonome, cui vengono affidate le produzioni prima a carico dell'azienda. In un quadro evolutivo come quello tratteggiato diventano sempre più rilevanti le potenzialità dei singoli lavoratori, in termini di competenze tecniche, sia in termini di capacità di lettura ed interpretazione dei mercati, delle condizioni produttive, in termini di competenze tecniche, sia dei fattori endogeni, ma anche e soprattutto esogeni all'azienda. I percorsi dei singoli lavoratori diventano sempre meno legati a quello dell'impresa di appartenenza, ma si caratterizzano per una loro propria evoluzione, che può comprendere una specifica sequenza di ruoli all'interno della singola azienda, così come il passaggio da un impresa ad un'altra, come l'attivazioni di posizioni indipendenti da essa.

Inoltre: "anche i singoli percorsi formativi e le specifiche esigenze dei singoli, in un ottica che trascende le caratteristiche aziendali di appartenenza, devono trovare spazi sufficienti. Anche in questo caso il sindacato può evidenziarsi per una sensibilità strategica maggiore, che consenta di interpretare e compartecipare ad alcune tendenze generali, che caratterizzano l'evoluzione dei processi lavorativi anziché subirle passivamente. Rivolgersi ai lavoratori sempre più in termini individualistici e slegati dalla mera

[592] Ibidem, pp. 101,102.

[593] Ibidem, p. 103.

occupazione, e impostare una gamma di servizi mirati ad assistere questa tipologia di utenti può rivestire la stessa portata dimensionale, politica e strategica che alcuni anni addietro ebbe la decisione di dedicare più attenzione e assistenza ai pensionati. Le competenze che devono essere maggiormente presenti sono molteplici: conoscenza delle problematiche sindacali dei lavoratori; capacità di analisi e interpretazione dei mercati; dimestichezza con la formazione continua e attitudine alla progettazione e valutazione di interventi efficaci in tale ambito; conoscenza delle metodologie formative più idonee al coinvolgimento dei partecipanti e alla trasmissione di capacità valutative e di indirizzo; esperienza nella valutazione e motivazione psicologica dei lavoratori; attitudine alla didattica e alla creazione di materiale di supporto formativo [594] ".

E ancora, le attività esaminate, connesse all'analisi dei mercati, allo studio dell'evoluzione dei processi lavorativi, e all'evoluzione di sistemi per la rilevazione dei fabbisogni formativi sia a livello nazionale che territoriale o locale, non esauriscano il compito che i sindacati devono svolgere se vogliono impostare e ispirare buoni Piani formativi. Altrettanto necessarie infatti si rivelano le iniziative volte a verificare la validità degli interventi formativi e a rilevarne le risultanze concrete. Sarà necessario, a questo proposito, elaborare un sistema che permetta di valutare in modo coerente, standardizzato e confrontabile gli esiti delle singole iniziative, tramite un processo di rilevazione atto a definire: i macroindirizzi strategici forniti inizialmente dalla struttura, cui avrebbe dovuto orientarsi il singolo intervento formativo; la situazione d'origine e l'individuazione dei principali problemi da risolvere; gli obbiettivi specifici di tale intervento, riferiti all'ambito locale, settoriale o individuale; le modalità di erogazione dell'intervento formativo; la situazione attuale e le variazioni intercorse a seguito della formazione espletata.

"La determinazione di una metodologia tecnica per la corretta valutazione degli interventi formativi rappresenta una particolare complessità procedurale, considerando che il modello dovrà rispettare alcuni requisiti assolutamente fondamentali: l'oggettività, in modo tale da poter essere condivisi e esenti da contestazioni; l'autoesplicabilità, per essere facilmente compresi da chiunque, anche per chi non ha preso parte alla loro creazione; la misurabilità, affinché sia possibile determinare risultati quantitativi, per poter sintetizzare in modo immediato e comparare diversi interventi formativi; la confrontabilità, che garantisca il rispetto di un processo logico e funzionale che risulti ugualmente applicabile in situazioni profondamente diverse (in termini territoriali, settoriali o didattici, ecc.); l'immediatezza applicativa, dal momento che in futuro sarà essenziale l'adozione di un meccanismo che non presenti difficoltà nel reperimento dati, che si fondi su un numero limitato di variabili, tutte perfettamente conoscibili.

Per quanto riguarda la rilevazione dei risultati è utile poter evidenziare l'efficacia dell'intervento formativo misurando le varie tipologie di riferimenti, essenzialmente in funzione delle problematiche inizialmente riscontrate e delle finalità perseguite. Nello specifico è possibile individuare alcuni ambiti predefiniti come ad esempio: l'ambito aziendale, finalizzato a riscontrare le ricadute positive per l'azienda, con specifico

[594] Ibidem, p. 106.

riferimento alle problematiche da questa inizialmente denunciate (processi di lavorazione, costi di acquisizione o fabbricazione, quantità vendute, grado di soddisfazione della clientela ecc.); ambito sovraziendale, con riferimento ad uno specifico settore o a un bacino territoriale predefinito, la rilevazione delle variazioni intercorse in termini di produzione, produttività, fatturato, valore aggiunto, contenimento dei costi, processi di collaborazione e integrazione, ecc.; l'ambito individuale applicativo, indirizzato prioritariamente alla valutazione dei singoli soggetti partecipanti sul posto di lavoro, ossia dei miglioramenti verificatisi nell'integrazione nei processi operativi dell'azienda; l'ambito individuale competenziale, volto ad evidenziare l'accrescimento di conoscenze e capacità tecniche del singolo soggetto, indipendentemente dall'effettiva applicazione delle stesse all'interno dell'azienda di appartenenza; l'ambito del potenziamento individuale sia in termini competenziali che relazionali, psicologici, di posizionamento individuale rispetto al mercato e via dicendo, e la relativa auspicata maggiore spendibilità sul mercato di tali soggetti; l'ambito didattico, focalizzato essenzialmente sulla sola analisi dell'intervento formativo, delle modalità di erogazione, della coerenza del progetto agli indirizzi strategici generali e agli obbiettivi specifici, da espletare soprattutto in quei casi di bassa soddisfazione dei discenti ecc.[595] ".

Volendo quindi definire un lasso temporale idoneo per compiere nei termini più corretti e attendibili la valutazione di un intervento formativo, mentre la verifica dell'ambito didattico dovrebbe essere compiuta a ridosso dell'ultimazione in corso, tutte le altre necessitano di intervalli più lunghi per consentire l'effettiva maturazione dei cambiamenti. E' quindi verosimile che alcuni processi di verifica si effettueranno mesi dopo l'ultimazione dell'intervento formativo. La definizione di tali tempistiche costituirà uno degli elementi di maggiore importanza nelle definizioni delle procedure di controllo, e altrettanto avverrà per l'impostazione e integrazione dei meccanismi di *feed-back,* ossia le ricadute di simili analisi sui processi di indirizzo e attuazione delle strategie formative: è infatti ovvio che intervalli temporali così prolungati fra l'azione formativa e la sua valutazione riducano la concreta applicabilità dei riscontri, se non in un ottica essenzialmente strategica, proiettata almeno a medio termine[596].

Questo genere di attività, per concludere, devono essere realizzate in fase di progettazione complessiva dell'impianto, cosicché risulti possibile, durante la fase di formazione dei futuri sindacalisti che diverranno responsabili nazionali e locali, trasferire loro le informazioni necessarie per il reperimento dei dati che consentano di attivare meccanismi di controllo.

Il sindacato ha bisogno anche di produrre una propria cultura, e questo può farlo attraverso un tipo di formazione che non sia semplice addestramento ma nemmeno un laboratorio politico-culturale, questo sembra essere un problema di natura dissociativa, in quanto se a livello nazionale vengono firmati patti e accordi, si creano strutture deputate alla formazione che oltre a promuovere attività svolgono anche operazioni di consulenza sul piano metodologico e progettuale, a livello locale non esistono le giuste

[595] Ibidem, pp. 106,107.

[596] Ibidem, pp. 108,109.

terminazioni in grado di diffondere in maniera sistematica la formazione di per se ma neppure una sua appropriata pubblicizzazione. Non è un caso che la maggior parte delle aziende non offra servizi di formazione ai propri dipendenti o che, peggio, costringa i lavoratori (non molto contrari in questo caso, purtroppo!) a firmare documenti in cui si attesta l'avvenuta ed adeguata formazione, con il bene tacito dei sindacati d'azienda [597]. Sono stati fatti alcuni tentativi, peraltro esemplari, ma legati a singole aziende e ad alcuni sindacalisti illuminati che si battono quotidianamente per diffondere una attenta cultura sindacale, e per diffondere le giuste competenze per svolgere tale attività (anche attraverso le tecniche emergenti di formazione professionale, *brain storming, role playng,* autocasi ecc.), che qualche volta ambiziosamente tentano di coinvolgere anche parte dei lavoratori.

E' il caso ad esempio del corso unitario: "Dalla fabbrica tradizionale alla fabbrica integrata" della Piaggio del 1994, progettato per delegati e delegate facenti parte dell'esecutivo e della commissione Organizzazione del lavoro, che aveva lo scopo di facilitare la capacità di comprensione dei cambiamenti tecnologici e organizzativi in atto in quella realtà e di incoraggiare le necessarie iniziative progettuali del Consiglio di fabbrica; Il corso per le giovani delegate e delegati FIOM del gruppo Zanussi del 1992, che aveva lo scopo di favorire la reciproca conoscenza tra delegati di aziende diverse facenti parte di un unico gruppo, e di sviluppare una formazione di base del sindacato, dalla struttura del salario, alla comunicazione e organizzazione del lavoro, alla contrattazione aziendale; Il corso "Organizzazione del lavoro e codeterminazione" per i delegati (sempre con riferimento alla FIOM) della *Axis*, della *Laika* e della *Solis* del 1993, che si occupavano tanto della progettazione (almeno propositivamente) quanto della fase di attuazione (in qualità di osservatori) di ipotesi formative più idonee alle loro realtà. E' questo un esempio particolarmente originale ed innovativo, considerando anche l'anno di svolgimento, in quanto prevedeva che i dati raccolti fossero fatti pervenire ad un "esperto" per ottimizzarne la messa in formazione. Altri esempi sono il "Progetto giovani della FIOM di Milano del 1999, il "Gruppo giovani della CGIL vicentina, 2000-2001; numerose sono state anche le iniziative per i sindacalisti più esperti, uno per tutti, il corso "Grandangolo", tenutosi in Toscana nel 1994, che si prefiggeva la conoscenza dei sindacalisti sui processi, allora in corso, di trasformazione che investivano la società, le singole persone e i luoghi di lavoro.

La formazione dei formatori, all'interno del sindacato diviene, come più volte ho detto, un'attività essenziale per sviluppare una rete in grado di rispondere alle esigenze di formazione e dei sindacati e dei lavoratori, da perpetuare con tirocini, attività varie e corsi sia propedeutici che specifici.

L'avvio della costruzione di una possibile rete di formatrici e formatori in un determinato territorio passa dalla sperimentazione, come ad esempio le iniziative della FIOM NORD-EST del 1991, FIOM Toscana e Umbria del 1993, CGIL Brescia del 1996, FIOM Milano del 1999. Gli obbiettivi di tale progetto erano farsi un idea di cosa significa formazione, conoscere le fasi di un attività formativa, distinguere ruoli e attori della formazione, impossessarsi di qualche accorgimento utile alla progettazione di un corso, essere nella

[597] Ibidem, pp. 108,109.

condizione di decidere se continuare o meno. Il progetto "Mosaico", CGIL Lombardia de 1996, infine prevedeva lo sviluppo di una rete di formatori/trici, in grado di assicurare la realizzazione dell'attività formativa in tutti i Territori e Categorie della CGIL. Obbiettivi del progetto furono: sapersi ascoltare e saper ascoltare; conoscere il contesto in cui si inserisce la formazione (interno ed esterno); distinguere tra domanda e bisogno di formazione; essere capaci di agire tra diversi attori della formazione; saper progettare un programma di formazione di medio periodo per il proprio territorio e la propria categoria; saper progettare un corso e saperlo coordinare utilizzando metodi e tecniche coerenti con gli obbiettivi prefissati; saper valutare l'attività formativa e gestirne la memoria e la socializzazione [598].

In gran parte i temi di questi corsi, almeno quelli più recenti, affrontano proprio quelle tematiche fondamentali per la gestione di Piani formativi, dal fabbisogno formativo al programma di formazione, alla progettazione e sperimentazione di alcune tecniche, alla verifica, memoria e divulgazione delle informazioni. Non trascurano neppure l'utilizzo delle tecniche emergenti in campo di formazione professionale. Un ulteriore passo in avanti sarà quello di rendere effettiva una rete di formazione sindacale che pervada tutto il territorio, andando anche in direzione di piccole e medie imprese, che sovente non hanno rappresentanza sindacale e infine di riuscire a costituire in ogni RSU una sezione specifica riguardante la formazione, non solo dei sindacalisti ma anche dei lavoratori.

Le linee guida per una contrattazione collettiva della classificazione professionale vanno individuate tenendo conto della possibilità di conciliare le esigenze delle imprese con quelle dei lavoratori e in particolare: la negoziazione delle dinamiche e della classificazione professionale con la flessibilità e l'autonomia dell'impresa; la protezione e lo sviluppo della qualità della vita di lavoro; il ruolo del sindacato e dei delegati d'impresa. Ciò è realizzabile solo attraverso uno sviluppo e una riprogettazione di importanti parti delle relazioni industriali. Essi riguardano: l'introduzione di nuovi sistemi di classificazione più flessibili che permettano di poter contenere sia il lavoro che c'è che quello che cambia; la concezione di sistemi di remunerazione e riconoscimento flessibili; dei sistemi di formazione integrati adatti a costruire figure professionali ampie e non di specialisti usa e getta che diventano obsoleti insieme ai processi e le tecnologie; un sistema di tutela che permetta di garantire la codeterminazione del proprio successo professionale e della propria carriera ovvero per quanto riguarda ciascun lavoratore potersi riconoscere e valutare; dei sistemi di tutela della qualità della vita di lavoro a partire dalle nuove nocività sul posto di lavoro determinate da situazioni di *stress* molto forti (teorizzate anche dalle tecniche di "*management by stress"* [599]. Opportunità nuove provengono dalle principali tendenze di sviluppo delle relazioni industriali e della formazione professionale continua in Europa, esse riguardano: una

[598] Si veda per tutti Antonio Amodeo, *La testa, le braccia e il cuore. Trent'anni di esperienza nella formazione sindacale*. Presentazione di Gianni Rinaldini, prefazione di Lidia Menapace, Materiali 1, Meta Edizioni, Roma 2003, pp. 62-71, 85-106.

[599] Enrico Ceccotti (a cura di), *L'Organizzazione che apprende. Le aziende metalmeccaniche tra fordismo e impresa snella*, op. cit. , p. 34.

connessione stretta ma differenziata tra strutture salariali e criteri di pagamento, organizzazione della produzione e del lavoro, da un lato, e struttura della formazione e qualifiche, dall'altro. Ciò può produrre un incentivo alla formazione anche da parte dei lavoratori; il rapporto tra modernizzazione economica e relazioni industriali. Si registra in Europa una tendenza ad una maggiore disponibilità da parte sindacale ad assumersi più responsabilità per garantire la stabilità economica; i datori di lavoro guardano agli investimenti in risorse umane come metodo per aumentare la produttività e modernizzare le aziende e in generale l'economia. I sindacati sono interessati ad assicurare migliori condizioni di sviluppo della formazione individuale di fronte ai cambiamenti economici; la regolamentazione contrattuale sta aumentando. Esistono accordi tra datori di lavoro e sindacati in tutti i paesi europei che regolano i diritti e le opportunità di formazione e di istruzione avanzata dei lavoratori; in molti paesi d'Europa è in corso un processo di riduzione dell'impegno statale e di deregolamentazione nonché un restringimento dell'area della contrattazione collettiva. I meccanismi di negoziato tra imprenditori e sindacato non costituiscono più regole e condizioni generali, ma avvengono sempre più spesso in aree confinate alle singole aziende se non addirittura tra datore di lavoro e lavoratore. Si assiste in molti paesi ad un ritiro dello Stato dalla politica sociale. In parte questo viene sostituito dall'assunzione da parte del sindacato di responsabilità che tradizionalmente spettavano allo Stato [600]; l'iniziativa di creare una legislazione relativa alla formazione continua viene dai datori di lavoro e dai sindacati e non dai governi. Il diritto individuale a ricevere una formazione e una istruzione avanzata viene raggiunto primariamente attraverso la contrattazione collettiva, e poi diventa uno status giuridico vincolante.

L'esperienza europea mostra che raggiungere ed attuare una normativa generale sulla formazione avanzata dipende da un sistema funzionante di relazioni industriali e dal consenso dei datori di lavoro e dei sindacati. Una normativa basata su accordi collettivi, da un lato, e una normativa imposta dallo Stato, dall'altro, non sono di fatto alternative ma si integrano a vicenda .

Concludendo bisogna impegnarsi per far cambiare l'opinione dei datori di lavoro in modo che comprendano la necessità di una normativa collettiva sulla formazione che superi un rapporto diretto tra imprenditore e singolo lavoratore. I cardini per evolvere verso una normativa basata su contratti collettivi sono: il diritti di accesso a una formazione che duri tutta la vita partendo da una formazione generale di base; la garanzia di condizioni di lavoro che permettano un minimo di sviluppo personale da parte dei singoli lavoratori; la mediazione, attraverso accordi collettivi, tra i diversi interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori e dei loro rappresentanti; far precedere le normative statali da accordi collettivi. Per concludere mi viene spontanea una riflessione sull'industrializzazione della formazione, se di fronte ai comandi che la società, le istituzioni educative, le aziende e le organizzazioni sindacali stesse, il soggetto

[600] Armand Matterlat, *Storia della società dell'informazione,* Piccola Biblioteca Enaudi, Scienze sociali. Traduzione di Sergio Arecco, Einaudi, Torino, 2001, p. 128.

non dispone né dei mezzi né del margine di manovra che le conoscenze di base apportano, come potrà il soggetto, lavoratore, pubblico, utente in formazione ecc., trovare in se stesso i mezzi della propria autonomia?

In una situazione come quella attuale, dai proclami all' *E-learning*, in cui le promesse di una rivoluzione educativa e lavorativa che fanno appello alla metafora, o alle regole, di un mercato in cui prestazione e acquisizione avrebbero come referenti la domanda e l'offerta, la bontà del progetto di *self-service* educativo, è tutta da dimostrare [601]. Questo progetto si fonderebbe, a ben guardare, su un postulato molto pericoloso, quello della capacità dell'utente di costruirsi da solo, fin dall'avvio del processo pedagogico quale essere umano, un percorso autonomo e dover quindi esprimere un'autonomia che dovrebbe essere trasmessa alla fine del percorso. Il problema riguarda il valore pedagogico della trasformazione industriale in atto, il sindacato dovrà dare spazio alla criticità dei soggetti di fronte ai bisogni formativi e alla loro evasione rispetto a logiche egemoniche di rapporti venditore-clienti, proponendo alternative valide tese alla liberalizzazione dei soggetti di fronte alla pseudo libertà di offerte di formazione a "pacchetto", dentro e fuori le fabbriche, che dubito andranno oltre le fungibilità aziendali e dei normali canali di produzione e riproduzione culturale in senso generale. Ancora il sindacato non dovrà cadere nel luogo comune che produrre conoscenza sia solo accrescere lo *stock* di ciò che è conosciuto ma bensì creare uno stato di conoscenza nell'animo di qualcuno. Il problema riguarda la dinamica delle relazioni tra sistema e pubblico, tra offerta e domanda.

Il rischio è riprodurre, per ragioni teoriche e storico-politiche, processi di separazione che offrano e impongano un'offerta specifica per gruppi di categorie o singoli appunto separata da altre offerte e dalla domanda con le sue dinamiche di crescita e di liberazione. Come avvenne con l'istituzione delle 150 ore, i sindacati in ogni loro attività (aziendale, settoriale, territoriale, di quartiere, ecc.), dovranno offrire strumenti e definirne gli spazi, per permettere ai soggetti di porsi in formazione anche in modo autonomo. E ancora, i sindacati e le istituzioni dovranno creare le opportunità per ridisegnare la vita lavorativa, che in sintonia con una strategia di educazione degli adulti, permetta a tutti di esprimere le proprie opzioni formative. Soggetti protagonisti e facoltosi di modellare e modulare i propri bisogni formativi potranno in tal modo creare le basi per svolgere un ruolo determinante per modificare la società del lavoro post-fordista (quella da più parti definita del lavoro totale) e oltrepassare le nuove forme di miseria educativa e culturale, di proletarizzazione e di sproporzione crescente, nel rapporto con i media, con i detentori dei mezzi di produzione, non solo come forza-lavoro ma anche come mezzi di produzione viventi e materie prime mentali, che oggi si riscopre essere assoggettati ancora più capillarmente alla macchina-mostro

[601] Ibidem, p. 128.

incarnata dal capitalismo [602]. Macchina mostro ma anche macchina mondo, la fabbrica di un tempo si è frantumata, microparcellizzata per poi ricompattarsi tirando a se quelle qualità soggettive che un tempo le fuggivano ma che si è anche diretta oltre i propri confini fisici verso l'ambiente esterno e verso le proprie simili in una rete mercato globale che unisce e conforma bisogni e crea nuovi stili di vita. In una fase, quella attuale, che viene definito *Taylorismo* digitalizzato [603], il sistema di produzione e quello di controllo sociale tendono a sovrapporsi e a consolidarsi in capacità pervasive tese ad oggettivare il proprio agire. Pensiamo appunto, come dicevamo riguardo all'economia della conoscenza, al tele lavoro, che rischia potenzialmente di divenire il più isolato e frammentato possibile per il suo alto grado di interdisciplinarietà e per l'alto valore creativo di esso. Le cosiddette ITC potranno rappresentare un salto ancora maggiore, oltre a produrre sul piano tecnico-produttivo una concentrazione di decisione da un lato e il tentativo di inglobare pezzi del vecchio lavoro vivo nei *software* dall'altro che tende ad assumere caratteristiche di naturalità. Una sorta di *Taylorismo* integralista perché consapevole di aver conquistato persino la produzione di linguaggio, tanto da parlare oggi di "*E-Life"* che inevitabilmente crea distanza sociale e marginalizza se non si è pronti a seguirne i repentini cambiamenti. Il digitale nel capitalismo ha prodotto un notevole aumento di lavoro implicito, non solo sfruttando il linguaggio e i contenuti del corpo sociale ma la produzione dei beni immateriali viene così resa gratuita, tanto che proprio in questi settori vengono sperimentate nuove forme di organizzazione del lavoro vista la loro caratteristiche di possibilismo e flessibilità. *Internet*, la rete delle reti ha davanti a se due strade una come struttura sociale ed una come struttura produttiva, ma in entrambi i casi è credibile che prevarrà il suo carattere universalistico nel definire nuovi processi di socializzazione e la sua funzione di interprete dei bisogni. Inoltre si investiranno le dimensioni del vecchio paradigma scientifico modificandolo sensibilmente. Quella del tempo è molto importante come abbiamo visto per pensare e pensarsi, per la produzione di senso, nei processi di de-alienazione che esulino una logica sia di consenso acritico ma anche quella di un adesione per dissenso. Il nuovo processo produttivo esternalizzato, immateriale si connette intimamente a quelle strutture che lavorano alla formazione della coscienza e della conoscenza. La concorrenza oggi passa anche per la riproduzione e produzione repentina di stili di vita e nel carpire ma anche produrre basi cognitive nuove per interpretare e reinterpretare, insomma per produrre materie prime. Si attiva qui una forte interazione tra pubblico e industria. La materia prima immateriale non solo non si esaurisce nel consumo ma produce altra materia prima, come la produzione di tecnologia ingenera in maniera esponenziale bisogni di ulteriore tecnologia. La globalizzazione inoltre offre nuove forme di contaminazioni culturali, si creano nuove frontiere per le strutture di senso, si crea con ciò anche un consenso al consumo prima inimmaginabile. Le figure di consumatore si diversificano e moltiplicano di parecchio, possiamo

[602] Marco Revelli, *Oltre il novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro,* op. cit. , pp. 25-55.

[603] Sergio Bellucci, *E-Work. Lavoro, rete, innovazione*. Prefazione di Domenico Masi, postfazione di Fausto Bertinotti, Derive Approdi 46, Roma, 2005, p. 58.

comunque a livello generico indicare tre figure di consumatore: quello miniera, depositario del parco dei sensi, che nel corso della sua vita ha interpretato nella sua vita i significati delle informazioni con cui è entrato in contatto, che ha prodotto quindi attraverso la sua capacità o meno di comprensione, senso e quindi cultura; l'operatore dell'informazione e comunicazione, che attinge ai corpi sociali attraverso il proprio bagaglio di esperienze personali e delle proprie percezioni; il consumatore interprete, che re-interpreta soggettivamente ciò che lo ha raggiunto ad esempio dai *mass-media* che in questo modo crea nuova materia prima [604]. Se nel novecento la riproduzione dell'arte divenne simbolo di un capitalismo inarrestabile, oggi lo è anche il pensiero, se i lavoratori i sindacati seppero opporsi con una propria cultura e proprie forme di antagonismo attraverso un'appropriazione di senso collettiva e la cooperazione oggi questi meccanismi e tentativi di correzione del ciclo produttivo sembra infrangersi contro le nuove forme di soggettività e flessibilità ed intangibilità del lavoro ridefinisce i rapporti sociali di produzione fino a corrompere i livelli e i contenuti della contrattazione decentrata e la percezione di se dell'operaio massa che i sindacati non hanno saputo controbattere e ricondurre dentro i confini delle relazioni industriali. Oggi il sociale rischia di collassarsi nel mercato il *Walfare* sempre più interpretato come il riparatore della macchina capitalista e la fabbrica sempre più luogo di creazione di senso e di relazione con tutto ciò che è altro da essa, non vengono proposti nuovi rapporti di forza o nuove forme di organizzazione del lavoro ma si creano nuove forme egemoniche di *leaderschip* alle quali non si può rispondere solo con certe forme di isolamento anche telematico, che assomigliano alle zone d'ombra della vecchia fabbrica fordista. La vera sfida che il mondo delle forze antagoniste dovranno sostenere risiede proprio invece tra l'area della produzione culturale e le tecniche disponibili da un lato e le modalità e le tecniche di memorizzazione, trasmissione e spostamento dall'altro e le tecniche del credere, pensare e percepirsi e organizzarsi da un altro lato ancora. In questo *mix* dovrà essere perseguito e creato il senso sociale, sia collettivo che individuale, questo secondo me dovrà essere il punto di partenza nevralgico da cui controbattere i nuovi contesti performativi del consumo, qui la sfida della formazione intesa come critica, problematizzatrice e complessificatrice della realtà, produttrice di consenso ma anche, e soprattutto di dissenso, dovrà legarsi ad azioni di cooperazione nuove, fornendo nuovi modi di percepirsi e percepire il mondo circostante e nuovi modi di recepire e rispondere alle informazioni che da esso provengono. In conclusione occorre produrre analisi complesse che sappiano proporre una comprensione a tutto tondo e riaffermare e legittimare un punto di vista dal quale si osservano il proprio vissuto, intimamente connesso alla sfera comunicativa, una sorta di *Welfare* della comunicazione contro una mentalità del "*global Democrtatic marketplace" ,*[605]*,* del lavoro discontinuo assimilato ad un *software*, o ad una semplice informazione sempre più parcellizzata da utilizzare quando serve, ovunque, in ogni momento, nella "*placeless society*" [606].

[604] Ibidem, pp. 135,136.

[605] Armand Matterlat, *Storia della società dell'informazione,* op. cit. , p. 131.

[606] Si veda Luciano Gallino, *Il costo umano della flessibilità,* op. cit. p. 78.

Un ultima riflessione scaturisce dal rapporto impresa, sindacato e lavoratori, e il rapporto tra contrattazione e professionalità. Il governo del sapere diventa quindi un elemento di competitività, tra imprese e tra i paesi. Il problema di decidere quale tipo di professionalità sia funzionale alle imprese significa anche assumere obbiettivi da raggiungere e mantenere i "*professional*" al passo con i tempi e le tecnologie. Come abbiamo visto la centralizzazione organizzativa produce differenziazione tra reparti e, più lontano dal centro degradazione della professionalità, una sorta di permeabilità al nuovo frutto spesso di divaricazione tra potere decisionale ed ella medesima. Una volta precisato il contesto dei vincoli aziendali che da quelli professionali, si tratta di mettere a verifica i meccanismi mediante i quali le professionalità sono prodotte, riproposte, cancellate o incentivate. La professionalità a confini più ampi in termini di mansioni, e quindi anche più nitidi. Prendendo sempre a riferimento un ottica sindacale si possono ipotizzare, nell'ambito del governo delle competenze, tre distinti livelli d'intervento:

a) il sindacato come soggetto politico che partecipa alla definizione delle regole entro cui deve determinarsi il valore di scambio delle professionalità;

b) il sindacato che avendo che, avendo definito un determinato modello di evoluzione del processo professionale, in una più ampia dimensione legata alle politiche industriali, si candida ad un ruolo che è di determinazione della evoluzione delle professionalità;

c) il sindacato che, indipendentemente dalla possibilità di riuscire a governare questo processo, gioca un ruolo di difesa delle condizioni di lavoro e della qualità di vita del lavoratore stabilendo un sistema normativo di garanzie [607].

I tre livelli di contrattazione che ne scaturiscono sono anch'essi tre, e possono essere sintetizzati. Per quanto riguarda la contrattazione individuale (punto a), nel primo caso il sindacato assumerebbe il ruolo di razionalizzatore e regolatore dei rapporti tra impresa e *professional*, attraverso un sistema di misura concordato con le aziende. Si tratterebbe di un lavoro di controllo quasi notarile, di correlazione e chiarezza, tra l'inquadramento e gli itinerari professionali possibili, verso le cosiddette "carriere diagonali". La FIOM, come visto ha provato ha ridefinire la struttura dell'inquadramenti professionali, come visto negli esempi riportati. Già negli anni ottanta del novecento, Luciano Rouvery e Michele Cozza hanno condotto ricerche sui metodi di inquadramento professionale delle aziende metalmeccaniche liguri. Da questo punto di vista, individualistico, il sindacato è chiamato a due compiti, evitare divisione sociale e tecnica del lavoro, e ad affrettarsi a predisporre una serie di metodi e tecniche nel campo della valutazione delle contrattazione individuale.

[607] Enrico Ceccotti, Francesco Consoli, Sergio De'Lazzari, *I professionisti dell'innovazione. Ingegneri e tecnici nell'industria elettronica*. Osservatorio sulle nuove tecnologie FIOM/CGIL, Rosenberg & Sellier, Torino, 1988, p. 39.

Per quanto riguarda la valutazione delle competenze, costruita sulla base di responsabilità, complessità e competenza, e dal loro interagire, il limite "storico" della FIOM, anche secondo Federmeccanica, è aver tentato di fondarne i criteri su indicatori astratti che vanno esaminati in intima connessione con la struttura organizzativa delle singole aziende (es. Ferrari, Selenia, ecc.). Non bisogna quindi reinventare logiche da mansionari, ma bisogna che il dominio della contrattazione si amplifichi, per passare dalla definizione dei ruoli aziendali, alla contrattazione della strategia aziendale (punto b). Naturalmente il sindacato, dovrà anche porsi come garante della soggettività dei lavoratori, (punto c) che non è solo *professional ,* non è solo corsa verso l'eccellenza professionale. Il problema del governo della professionalità implica una maggiore democrazia industriale, che assume cinque punti di primaria importanza, la progettazione strutturata, ovvero affrontare i problemi con il metodo dell'approssimazione successiva coinvolgendo ad ogni livello gli attori interessati, con meccanismi di controllo interni; il lavoro di gruppo di persone che cooperano, con un loro coordinatore; il lavoro di intergruppo, per individuare anche i criteri di suddivisione del progetto e per aumentare anche la criticità dei moduli di lavoro utilizzati all'interno del proprio o negli altri gruppi; maggior circolazione delle informazioni tra gruppi e tra azienda, sindacato, gruppi, coordinatori e soggetti; la pianificazione delle attività come punto di collegamento dei gruppi in direzione dell'evoluzione progressiva del progetto [608]. L'esercizio della democrazia industriale quindi, oltre a riguardare il processo di informazione, implica anche la definizione degli strumenti e sedi per esercitarla, la strumentazione sindacale appare oggi inadeguata, e il comportamento delle imprese poco partecipativo, il mestiere del sindacalista, se si vuole della "Figura di riferimento", è anche quello di stabilire un tavolo di confronto e di controllo reciproco costantemente aggiornabile e di verifica. Sarebbe poi interessante anche una maggiore conoscenza sull'inadeguatezza o meno, della formazione a correggere i limiti di formazione precedenti. Tutto ciò risulta ancora più evidente nella progettazione dei Piani formativi che non possono non tenere conto delle importanti implicazioni tra formazione, e professionalità e relazioni industriali. La negoziazione sindacale per risultare concretamente efficace deve anche interrogarsi sulla forte attrattiva della formazione personalizzata, inizialmente preferita dalle fasce di lavoratori con alti livelli di istruzione ed ora con connotazioni sempre più discendenti, così come le differenze tra formazione di ampio respiro culturale in opposizione a quella specialistica, nonché un attenta analisi tra i saperi impliciti (sempre più analizzati dalle aziende a scopo formativo) e quelli espliciti, differenti nelle strategie e nelle metodologie aziendali ma con un unico obbiettivo. Il processo di rinnovamento del sindacato dovrà giocare la sua battaglia quindi, nello sviluppo dei servizi alla persona e, come timidamente si avverte nei vari esempi indicati, nel riconoscimento delle competenze, delle

[608] Ibidem, pp. 52-54.

progressioni di carriere tanto orizzontali che verticali, e della formazione svolta, attraverso meccanismi di "*job rotation" o "job enalargement"* [609].

Un ultimo commento vorrei rivolgerlo verso i formatori esterni, che, secondo il terzo consiglio di Giovanni Ghiotto in "*La formazione per l'impresa. Manuale per consulenti e formatori",* che vuole la formazione e quindi i soggetti suoi preposti che rientrano nell'ambito della gestione delle risorse umane, il più possibile legata allo sviluppo delle aziende. L'imprenditore usualmente, intenzionato a introdurre in azienda processi di cambiamento, si affida ad esperti del settore ed in secondo tempo ai formatori, ma per interventi, molto spesso resisi necessari, in seguito all'azione di rinnovamento. Come abbiamo visto attraverso la Figura di riferimento (che può essere costituita da più soggetti) invece, il formatore esterno potrebbe entrare a pieno titolo, lui stesso, nel quadro di evoluzione del sistema di formazione continua, come soggetto impegnato nella promozione, progettazione e programmazione dei Piani formativi, in stretto coordinamento con altri esperti e con il sindacato, anche per anticipare gli interventi ed investimenti. Ma se è vero che nell'immaginario collettivo riguardo all'organizzazione le figure più popolari sono le macchine e gli organismi, è altrettanto vero che spesso "l'organizzazione è stata sottolineata come un super individuo, un singolo e potente e responsabile delle decisioni personificato in un *leader* o gruppo dirigente" . Secondo questa metafora le organizzazioni non sono certo realmente individui ma sono come tali per tutti gli scopi pratici. Ma anche le imprese concepite come "reti di azioni collettive, intraprese nello sforzo di dare forma al mondo e alle vite umane" [610], hanno, riguardo al proprio fabbisogno individuale di competenza, riconfermato il loro ruolo egemone, visto che attraverso le imprese formatrici e la loro azione di agenzie per il collocamento e apprendistato formativo, nonché la possibilità di certificare le competenze, potranno non solo educare ad una cultura aziendale anche i più giovani, ma potranno avvalersi, in questa "crociata" di personale fidato, di personale, ancora una volta, interno ai circuiti imprenditoriali, abile nel trasmettere sia i saperi espliciti sia quelli impliciti, con tutto quello che questa parola può significare. Ne consegue che, le scarse predisposizioni del mondo sindacale ad occuparsi di formazione, la sua attuale impreparazione, potrà essere spunto, ancora una volta per le imprese, nel proporre Piani formativi, con l'avvallo delle organizzazioni dei lavoratori. Questo potrebbe risultare un danno anche per gli esperti di formazione, sfavoriti rispetto ad ingegneri, progettisti, organizzativisti ecc. E' verosimile infatti che, anche se le Università potranno inserirsi in questo sistema-impresa, lo faranno come competitori. Inoltre, riguardo alle tematiche affrontate, mi sembrerebbe opportuno definire strumenti normativi certi, che possano coinvolgere effettivamente, tutte le piccole e micro aziende e i lavoratori delle stesse.

---

[609] Alleva, Androni, Cannella, Casadio, coccia, Curzio, Foglia, Grezzi, Mariucci, Naccari, Pivetti, Treu, *La riforma del mercato del lavoro. Dalla Legge Delega del governo alle controproposte della CGIL*, Ediesse, Roma, 2003, p. 77.

[610] Si veda Barbara Czarniawska, *Narrare l'organizzazione. La costruzione dell'identità istituzionale*. Presentazione di Silvia Gherardi.. Territori di Comunità 18. Serie di studi organizzativi. Studi Organizzativi, Edizioni di Comunità, Torino, 2000, pp. 59,60.

Bibliografia.

Adam Smith, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza ricchezza delle Nazioni*, ISEDI, Milano, 1973.

Alessandro Mecozzi (a cura di) *Comitati Aziendali Europei. Documenti ed esperienzea confronto per delegate e delegati metalmeccanici*. Con il contributo della Commissione europea DgV, Meta Edizioni, Roma, 1998.

Alfred Chandler, *La mano invisibile. La rivoluzione industriale nell'industria americana*, Franco Angeli, Milano, 1981.

Alleva, Androni, Cannella, Casadio, coccia, Curzio, Foglia, Grezzi, Mariucci, Naccari, Pivetti, Treu, a riforma del mercato del lavoro. Dalla Legge Delega del governo alle controproposte della CGIL, Ediesse, Roma, 2003.

Antonio Amodeo, *La testa, le braccia e il cuore. Trent'anni di esperienza nella formazione sindacale*. Presentazione di Gianni Rinaldini, prefazione di Lidia Menapace, Materiali 1, Meta Edizioni, Roma 2003.

Andrè Gorz, *Miseria del presente ricchezza del possibil*e, Manifesto libri, Roma, 1998.

Aris Accornero, *Era il secolo del lavoro. Come era e come cambia il grande protagonista del '900*, Contemporanea, Il Mulino, Bologna, 1997.

Armand Matterlat, *Storia della società dell'informazione*, Piccola Biblioteca Enaudi, Scienze sociali. Traduzione di Sergio Arecco, Einaudi, Torino, 2001.

Barbara Czarniawska, *Narrare l'organizzazione. La costruzione dell'identità istituzionale*. Presentazione di Silvia Gherardi.. Territori di Comunità 18. Serie di studi organizzativi. Studi Organizzativi, Edizioni di Comunità, Torino, 2000.

B. Busacca, *Customer satisfaction: un linguaggio organizzativo per il governo della complessità e la creazione di valore*, SDA, Bocconi, Milano, 1997.

Carlo Catarsi, *Competenza e capacità. Doppio movimento di socializzazione*. *Produzione e riproduzione sociale, tematizzazioni*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Claudio Tagliaferro (a cura di), Dirigente Area Studi Istituzionali e Normativi, ISFOL, Formazione, Istruzione e Lavoro., *Riflessioni sulla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, ISFOL, Franco Angeli, Milano 2003.

Claudio Tagliaferro (a cura di), *Gli assetti istituzionali e organizzativi delle Province italiane in tema di formazione, lavoro, istruzione e politiche sociali. Rilevazione nelle Province delle Regioni a Statuto ordinario e approfondimento di cinque casi*, ISFOL, Franco Angeli, Milano 2003.

C. Dell'Aringa, *Il patto di Natale e il problema dell'occupazione*, in Il Diritto del Mercato del Lavoro, n. 1/1999, E.S.I.

CESOS, Il congedo per la formazione in Europa, una strategia per l'apprendimento lungo tutta la vita, Roma, 1999; ISFOL, I laboratori della formazione Continua, Franco Angeli, Milano, 2003.

CESOS, "*La formazione continua nell'esperienza italiana: schemi interpretativi e classificatori*", Roma, 28 gennaio, 2000.

C. Montedoro, *Le buone pratiche nella formazione iniziale*, Quadreno 2001 assistenza tecnica FSE all'UCOFPL-MinLavoro, 2001.

D. Ragazzini, *Leonardo nella società di massa, Teoria della personalità in Gramsci*, Moretti Honegger, Moretti e Vitali Editori, 2002.

D. Scalella, *Il ruolo della formazione professionale continua nei processi di innovazione dei sistemi produttivi*, Officina, 2000.

Enrico Ceccotti, Francesco Consoli, Sergio De'Lazzari, *I professionisti dell'innovazione. Ingegneri e tecnici nell'industria elettronica*. Osservatorio sulle nuove tecnologie FIOM/CGIL, Rosenberg & Sellier, Torino, 1988.

Franco Coronas, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali*, Saul Meghnagi (a cura di), Collana formazione, Ediesse, Roma, 2003.

Francesco Gagliardi, *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa: il ruolo del nuovo Fondo sociale europeo*, il Mulino, Bologna, 2001.

Giacomo Becattini, Marco Bellandi, Gabi Dei Ottavi e Fabio Sforzi (a cura di), *Il Caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2001.

Giovanni Gazzo, *La frontiera dei diritti. Buona e cattiva flessibilità: lavoro e dintorni*, Dogliani, Sensibili alle foglie, Dogliani (CN), 2003.

Giovanni Ghiotto, *La formazione per l'impresa. Manuale per consulenti e formatori*, Franco Angeli, Milano, 1998.

Giuseppe della Rocca, *Tra specializzazione e istituzionalizzazione. Gli inquadramenti contrattuali nell'era della professionalizzazione dei ruoli,* in Lavoro e relazioni industriali, Fascicolo 1, Editore SIPI, Roma, 1996.

ISFOL, *Progetto Formazione Continua 2001 sull'orientamento verso la formazione dei lavoratori dipendenti,* è riportato nella Relazione del Ministero del Lavoro alla Camera dei Deputati sulla Formazione Continua in Italia, 2001.

Italo Calvino, *Lezioni Americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, Saggi blu, Garzanti, Milano, 1993 (1988), Isbn 88-11-59815-X.

Jacques Delors, *Libro bianco della Commissione europea, Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, del 1993, Bruxelles, 2004.

Joseph Alois Schumpeter, *L'imprenditore e la storia dell'impresa*. Scritti. 1927-1949. Alfredo Salsano, Bollati Boringhieri (a cura di), Torino 1993.

John K. Galbraith, *The age of Uncertainty*, 1977. Traduzione italiana, L'età dell'incertezza, Mondadori, Milano, 1977.

Luca Queirolo Palmas, *Le fabbriche della formazione. Un'indagine sulla produzione delle risorse umane nella grande impresa industriale*, Editrice L'Hartmattan Italia, Torino, 1996.

Luciano Gallino, *Il costo umano della flessibilità*, Il Nocciolo, Editori Laterza, 2003.

L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti,* Giuffrè, Milano, 2003.

Luigi Padovese e Luciano Vicentini (a cura di), *Formazione e organizzazione. Una guida ai problemi e alle fonti di conoscenza.* Formazione e Sviluppo delle Risorse Umane, Collana di Saggi e Ricerche. Dipartimento di studi Sociali-Università di Firenze, Editore La Giuntina, Firenze, 2001.

M. Gatti, C. Tagliaferro, P. Taronna P, *Analisi dei fabbisogni e programmazione formativa,* "Professionalità", n. 25, 1995.

Marco Revelli, *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, Gli Struzzi 526, Einaudi, Torino, 2001.

Marida Cavoli, *Nuove identità di lavoro. Tra mercati organizzazioni rappresentanza,* prefazione di Emilio Viafora, Ediesse, Roma, 2002.

Massimo Tommasini, *Dimensioni dell'apprendimento continuo*, e Piero d'Aloja, *I programmi comunitari di formazione e istruzione: nuovi orientamenti*, entrambi in *Apprendimento continuo e formazione. Contributi sulle dimensioni organizzative, sociali e tecnologiche dell'apprendimento,* collana ISFOL, Milano, Franco Angeli, 1996.

M. Maruani, E. Reynaud, C. Romani (a cura di), *La flessibilità del lavoro in Italia.* Quaderni di economia del lavoro 41/42 diretti da Luigi Frey, Franco Angeli, Milano, 1991.

Maurizio Bisicky, *Dall'Italia verso l'Europa e oltre: il caso della Merloni elettrodomestici*, in *Produttori e mercati nell'impresa globale. L'internazionalizzazione dell'industria italiana*, Meta Edizioni, Roma, 1998.

Marshall, *Mutamenti in Europa. Lezioni di sociologia*, Gianfranco Bettin Lattes (a cura di), Monduzzi Editore, Bologna, 2002.

Memorandum della Commissione Europea su istruzione e formazione permanente, Bruxelles, ottobre, 2000.

Mimmo Carrieri, *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale. Contributi di Guglielmo Epifani, Alberto Malavolti e Raffaele Minelli*, Prefazione di Saul Meghnagi, Ediesse, Roma, 2000.

Mimmo Carrieri, *Sindacato in bilico. Ricette contro il declino, Donzelli editore*, Roma 2003.

Paolo Federighi, *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal lifelong learning a una società ad iniziativa diffusa*. Studi sull'educazione 38, Collana diretta da R. La porta e Paolo Orefice, Liguori Editore, Napoli, 1996.

Paolo Minguzzi, *Deregolazione del mercato del lavoro e occupazione: i nuovi dubbi dell'OCS*E, Sociologia del lavoro, n. 78, e n. 79, 2000.

Paolo Sestito, *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è come sta cambiando*, Editori Laterza, Roma 2001.

Patrizia Dandolo, Roberto Pettenello, *Strumenti del nuovo sviluppo, I Fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, Prefazione di Giuseppe Casadio, Guide, Ediesse, Roma, 2003.

Piano di lavoro in: *Il monitoraggio dei Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Un'indagine esplorativa*, IRES, Dicembre, 2002.

Piero Pessa, L'organizzazione del lavoro nei beni di consumo durevoli, in Enrico Ceccotti (a cura di), L'organizzazione che apprende. Le aziende metalmeccaniche tra fordismo e impresa snella, Meta Edizioni, Roma, 1997.

Richard Sennett, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

Saul Meghnagi (a cura di), *Una negoziazione complessa. Attori, metodi, conoscenze. La dimensione sociale della contrattazione*, Ediesse, Roma 2001.

Sergio Bellucci, *E-Work. Lavoro, rete, innovazione*. Prefazione di Domenico Masi, postfazione di Fausto Bertinotti, Derive Approdi 46, Roma, 2005.

EMEROTECA.

Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città e Autonomie Locali del marzo 2000.

Dichiarazione finale Conferenza internazionale di Amburgo del luglio 1997.

Fiom-Cgil, prot.:gc/11/04-1569, Roma, del 22 luglio 2004.

Gazzetta Ufficiale n. 362, 30/dicembre/1987.

Gazzetta Ufficiale n. 175, 27/luglio/1991.

Gazzetta Ufficiale n. 167, 19/luglio/1993.

Gazzetta Ufficiale n. 184, 08/agosto/1995.

Gazzetta Ufficiale n. 6, 09/gennaio/1997.

Gazzetta Ufficiale n. 63, 17/marzo/1997.

Gazzetta Ufficiale n . 85, 12/aprile/1997.

Gazzetta Ufficiale n. 116, 21/maggio/1997.

Gazzetta Ufficiale n. 154, 04/luglio/1997.

Gazzetta Ufficiale n. 202, 30/agosto/1997.

Gazzetta Ufficiale n. 217, 17/settembre/1997.

Gazzetta Ufficiale n. 340, 19/novembre/1997.

Gazzetta Ufficiale n. 203, 01/ottobre/1998.

Gazzetta Ufficiale n. 135, 12/agosto/1999.

Gazzetta Ufficiale n. 213, 13/agosto/1999.

Gazzetta Ufficiale n. 267, 22/settembre/1999.

Gazzetta Ufficiale n. 44, 23/febbraio/2000.

Gazzetta Ufficiale n. 272, 21/novembre/2000.

Gazzetta Ufficiale n. 277, 27/novembre/2000.

Gazzetta Ufficiale n. 302, 29/dicembre/2000.

Gazzetta Ufficiale n. 5, 08/gennaio/2001.

Gazzetta Ufficiale n. 18, 23/gennaio/2001.

Gazzetta Ufficiale n. 42, 20/febbraio/2001.

Gazzetta Ufficiale n. 284, 24/settembre/2001.

Gazzetta Ufficiale n. 284, 24/ottobre/2001.

Gazzetta Ufficiale n. 143, 2001.

Gazzetta Ufficiale n. 12, 15/gennaio/2002.

Gazzetta Ufficiale n. 82, 07/aprile/2002.

Gazzetta Ufficiale n. 120, 24/maggio/2002.

Gazzetta Ufficiale n. 289, 31/novembre/2002.

Gazzetta Ufficiale n. 299, 21/dicembre/2002.

Gazzetta Ufficiale n. 5, 08/gennaio/2003.

Gazzetta Ufficiale n. 47, 26/febbraio/2003.

Gazzetta Ufficiale n. 252, 29/ottobre/2003.

Gazzetta Ufficiale n. 260, 8/novembre/2003.

Gazzetta Ufficiale n. 5, 8/gennaio/2004.

Gazzetta Ufficiale n. 280, 29/novembre/2004.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea n. L 193/5, 31/luglio/1993.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea n. 89/C 343/07.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea n. 184, 12/luglio/1997.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea C343/10, 11/novembre/1998.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea n. 161, 26/giugno/1999.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea 2000/C 127/02, 05/maggio/2000.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea C343/10.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea - Serie L . n. 10, 13/gennaio/2001.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea, 2000/C172/02.

Gazzetta Ufficiale Commissione Europea , 29/ottobre/2004.

Gazzetta Ufficiale n 175 Supplemento Ordinario, 27/luglio/1991

Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 2 Anno 140, 04/gennaio/99.

Gazzetta Ufficiale n. 302 Supplemento Ordinario n. 219, 29/dicembre/2000.

Gazzetta ufficiale n. 305 Supplemento Ordinario n. 240/l, 31/dicembre/2002.

Gazzetta Ufficiale n. 234 Supplemento Ordinario n. 181, 25/novembre/2003.

Gazzetta Ufficiale n. 235 Supplemento Ordinario n. 159, 09/ottobre/2003.

Indagini *Eurostat Continuing Vocational Training Survey* –CVTS (condotte, per l'Italia, dall'ISTAT) nei Paesi UE nel 1994 e nel 2000-2001.

La contrattazione di secondo livello nei grandi gruppi 1999-2000, numero 0, Meta edizioni, Roma, settembre 2001.

La Rassegna, 07/ottobre/2004.

Lifelong Learning and Lifewide Learning, Agenzia nazionale dell'educazione, Stoccolma, gennaio 2000.

Memorandum della Commissione Europea su istruzione e formazione permanente, Bruxelles, ottobre, 2000.

Piano Operativo novembre 20003 di Fondimpresa.

Vademecum per i Piani e i Documenti di programmazione dei Fondi Strutturali, per il 2000-2006 della Commissione europea, D. Regio, Bruxelles, settembre 1999°.

Contributi in rete.

AA.VV. Alessandro Bellavista, professore straordinario all'Università di Pale, *Il disegno delega in materia di mercato del lavoro e la riforma della disciplina del licenziamento individuale,* URL: <http://www.di-lle.it/approfondimentiframset/htm>, 12/01/02.

AA. VV. Articolo 118 della legge 19.12.2000, n. 388. Istituzione e attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Modalità di adesione, URL: < http://www.inps.it/circolariZip/Circolare%20numero%2071%20del%202-4-2003.pdf>, 01/09/04.

AA. VV. Aviana Bulgarelli, *Verso una strategia di Lifelong learning*, URL: < http://www.csmb.unimo.it/adapt/bdoc/08_04/bulgarelli.pdf>, 01/12/04.

AA. VV Ferruccio Capelli, *Evoluzioni e rivoluzioni nell'impresa .Fra organizzazione e cultura. Dalla storia verso i futuri possibili*, in Convegno seminariale, *Lezioni dal mondo della Scienza dell'Organizzazione di Impresa*, 26-30 marzo 2001, *URL:* < http://www.edscuola.it/archivio/lre/dynamic_routing.htm>, 12/06/03.

AA.VV. Ferigo su *Contrattazione collettiva nell'industria metalmeccanica privata e di impianti,* URL:<http://www.google.com/search?q=cache:njkBmFBwHZEJ:www.breadandroses.it/files/netcontracts/ccnl_metal_industrie.pdf++Ferigo++e+contrattazione+&hl=it , 18/01/05.

AA.VV. Franco Scarpelli, *Il Decreto di attuazione della Legge n. 30/2003: un approccio critico*. Introduzione al commento al Decreto legislativo 276/03. Note informative, rivista del coordinamento Servizi Legali della CGIL di Milano e della Lombardia, n. 27-28, URL: http://www.ecn.org/coord.rsu/doc/altri2004/2004-0201scarpelli.htm >, 12/13/04.

AA. VV. Giuseppe Croce, *La formazione continua in Italia, limiti e prospettive, in La formazione continua in Europa e in Italia*: investimenti privati e politiche pubbliche, Convegno CRISS, Riprendere la marcia – Roma, Università La Sapienza, 5-6 luglio 2004, URL: <http://www.unisi.it/criss/marcia2004_papers.html>, 11/09/04.

AA. VV. Maurizio Maletti, *La formazione professionale inserita nei processi di programmazione negoziata per aree-obiettivo*, in Internet, URL: <http://www.form-azione.it/form-azione/documenti/RelazioneMaletti.doc>, 25/07/04.

AA. VV. Mariella Magnani Professore Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Pavia , *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, URL: <http://www.google.com/search?q=cache:xOaKQaPy99QJ:www.dirittodellavoro.it/public/current/convegni/Aidlass_Magnani.doc+nuove+figure+professionali+nei+fondi+interprofessionali+per+la+formazione+continua&hl=it >,14/06/04.

AA.VV. Prof. A Cugini, *Relazioni sindacali e formazione professionali oggi*, URL: <http://www.sfc.it/quadass/pagine/Articolo%20Prof.%20°.%20Cugini.Doc >, 15/12/04.

AA. VV. R.Pettenello, articolo, *Un'altra tappa verso l'avvio dei fondi bilaterali per la formazione continua, definite le risorse*, Roma, 8/07/2003, URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/artRPettenello8luglio03.htm>, 26/07/04.

Accordo per lo sviluppo e l'occupazione e la competitività del sistema economico di formazione nazionale: priorità condivisibili in materia di politiche per la ricerca, la formazione, le infrastrutture e il mezzogiorno, URL:

<http://www.filtcgil.it/p-econom/ustudi/DPEF2004/doc2004.htm >, 11/11/04.

Audizione del Presidente di Confindustria sulla Manovra Finanziaria 2004, URL: <http://www.confindustria.it/Comunica/audpar.nsf/0/23778f519da87001c1256dbe0029dae2?OpenDocument>, 24/09/04.

Circolare n. 71 del 2 aprile 2003, URL: < http://www.inps.it/circolariZip/Circolare%20numero%2071%20del%202-4-2003.pdf > integrata dal Messaggio n.61 del 19/maggio/2003>, 29/08/04.

Circolare 36 del 18/novembre/2003, URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/circolari/Circ.%2036%20del%2018_11_2003%20FI.doc>, 20/08/04.

Circolare n. 60 del 6/aprile/2004, URL: http://www. efondinterprofessionali.it/ sezioni/circolari/Circolare%20numero%2060%20del%206-4-2004%20INPS.pdf, 19/08/04.

Circolari n. 191 del 30/10/01 e la Circolare 32 del 17/02/04 , URL: <http://www.inps.it/circolariZip/Circolare%20numero%2032%20del%2017-2-2004.pdf>, 04/08/04.

Comitato nazionale di progettazione FIS , *Istruzione e formazione tecnica superiore, linee guida per la progettazione di percorsi formativi*, (con la consulenza ISFOL), URL: <http://www.tecnostruttura.it/_Tecnostruttura/Documents/sistema_formativo/Linee%20guida%201999.pdf >, 19/08/04.

Concertazione e motivazione nei processi di cambiamento del lavoro nell'epoca post-fordista, URL: <http:// www.welfare.gov.it/NR/ rdonlyres/ ezrt6dqoulih5sbbnmd2zxm 5mtjikaqrxuwqxlovnfld7clyztzaua2wpui2b3ahhj242rdabsigrwn6wttdjg5ym4f/focus.pdf, > 20/12/04.

Concertazione e motivazione nei processi di cambiamento del lavoro nell'era post-fordista, URL:<http://www.google.com/search?q=cache:HE9FdkF4YBUJ:www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/eelle6er3mjf524tduyg476y6avlie6tos4neebpwxmlw7chw2fzfgf4rex3do2bbcgv7nwijdt3sfvrf443kgzbpna/ParteIIConcertazione.pdf+concertazione+e+formazione&hl=it**>**, 13/08/04.

DYNAMIC ROUTING of" KNOWLEDGE @ WORK" for the "K-Economy", URL < *http://www.edscuola.it/archivio/lre/dynamic_routing.htm*>, 23/08/04.

Documento conclusivo del Seminario che si è svolto il giorno 21 novembre 2004 a Milano presso l'ITC Zappa sul tema: "*L'applicazione della riforma Moratti nelle scuole superiori*", www.retescuole.net. URL: <http://www.retescuole.net/documenti/ superiori/seminario_super11-04.pdf>, 04/02/05.

Documento di programmazione economico finanziario per il periodo 2007-2013 (Agenda 2007), URL: <http//www.UNCEM.net/categories/UnioneEuropeaLeIstituzioniELEPO/-43k >,17/09/04.

E-*Learning, Pensare all'educazione di domani, Comunicazione della Commissione alle Comunità europee*, COM (2000)318 del 24/05/2000, URL:

< http://europa.eu.int/comm/information-society/europe/documentation/index-en.htm > , 17/10/04.

"*Francia1. Quadro storico. La formazione professionale continua è apparsa solo dopo la guerra*, URL: < http://www.indire.it/eurydice/ery/16/France16.rtf > 31/12/04.

Franco Frigo, Roberto Agnotti, Indagini ISFOL-ABACUS, URL: <http://www.Isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/doc_oss03.htm>, 19/09/04.

Gli Obiettivi Europei per l'Occupazione. Raccomandazioni del Consiglio del 14/ottobre/2004, URL:

< http://www.cambiolavoro.com/pagine-n/obiettivi.htm. >,16/12/04.

Gli obbiettivi della futura politica coesione, Rappresentanza Italia, URL: <http://europa.eu.int/italia/index.jsp_section_home_level.det_home-content.189886.html >, 11/09/04.

I principali elementi di evoluzione del sistema, URL:<http://www.welfare.gov.it/…/parteprima.pdf> 23/08/04.

Il processo di concertazione di un Piano formativo, URL: <http://www.sturzo.it/newsite/piattaforma_PAF_definitiva/scheda_1_.htm#_Toc40759969 >, 03/09/04.

Il ruolo del FSE nella programmazione 2007-2013, URL: <http//www.docup.toscana.it/riforma-post2006/files/documentazione/III-Rapporto-Coesione-Sintesi-05.doc>, 7/09/04.

Il ruolo del FSE nella Programmazione 2007-2013. Proposte emergenti dal III Rapporto di Coesione, URL:< http://www.docup.toscana.it/riforma_post-2006/ files/documentazione/Documento_Sintesi_Ministero_Welfare.doc ->, 22/02/05.

Il sistema nazionale di formazione continua: strategie per governare le nuove complessità, URL: < http//www.welfare.gov.it/…/Il Sistema nazionale di formazione continua/htm Document>, 08/11/04.

Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, obiettivi strumenti risultati attesi, URL: <http://www.obnf.it/index.htm>, 23/08/04.

Indicazioni per la presentazione di progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali, URL: <http://www. formalavoro.r**e**gion**e**.lombar**di**a.it/fs**e**/All**e**gati.nsf/ All**e**gati/AFOO-62VB5Z/$fil**e**/DISPOSITIVO%20236.pdf>, 11/03/05.

ISFOL, *La domanda di formazione: esclusi ed autoesclusi*, URL:
<http://www.welfare.gov.it/.../ capitolo11ParteII2.pdf>, 13/09/04.

Lavoro cooperativo e comunità di pratiche, URL:
< http://www.uil.it/artigianato/formazione/..%5Cdocumenti%5C030/
introduzionecontrattazionecollettivafinale.htm >, 22/11/04.

Le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona, del 23-24 marzo 2000 , URL:
<http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_it.htm#1>, 23/12/04.

Le informazioni relative alla rete dei GRETA sono state reperite sul Sito ufficiale del Ministero dell'Educazione Nazionale francese, URL: <http://www.education.gouv.fr >, 06/07/04.

Le modalità e gli attori della formazione continua. La formazione dei lavoratori, dopo un faticoso inizio nei primi anni novanta, è oggi un fenomeno in crescita", URL:
<http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/ezrt6dqoulih5sbbnmd2zxm5mtjikaqrxuwqxlovnfld7clyztzaua2wpui2b3ahhj242rdabsigrwn6wttdjg5ym4f/focus.pdf > 30/11/04.

Legge 300 del 20/maggio/1970, *Norme sulla tutela e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e sul collocamento*, URL:
< http://www.di-elle.it/Leggi/70-300.htm> , 09/01/05.

Linee Guida Monitoraggio FC6060404, URL:
<http://confapi.org/fondopmi/LineeGuidaMonitoraggioFC6060404.pdf >, 11/07/04.

Lorenzo Zoppoli, Università e riforma del mercato del lavoro, URL:
<http://www.unicz.it/lavoro/ZOPPOLI_UNIVERSITA_MERCATO.pdf>, 12/02/05.

Michele Tiraboschi, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*, URL: < http://www.csmb.unimo.it/adapt/bdoc/01_04/pcomrb.pdf>, 11/02/05.

Politiche per la formazione e la valorizzazione delle risorse umane, URL:

< http:/www.ossimoro.it/Accordo2.htm >, 10/09/04.

Programmi Operativi Nazionali, URL:
<http://www.welfare.gov.it.EuropaLavoro/programmazioneFSE/FondiStrutturali/Default.htm>,
5/11/04.

Progetto Azione di sistema 236/93-98, Modello per la concertazione, promozione e sperimentazione di Piani formativi aziendali e territoriali per il terzo settore, URL:
<http:// www.coop-form.it/progetto/progetto.html,>07/09/04.

Programmi Operativi Regionali, materiali citati in Internet, URL:
<http://www.welfare.gov.it.EuropaLavoro/programmazioneFSE/FondiStrutturali/Default.htm>,
5/11/04.

Riccardo Leoni,* Luca Tiraboschi* e Giovanni Valletti, *Contrattazione a livello di impresa: partecipazione allo sviluppo delle competenze versus partecipazione ai risultati finanziari*, URL: <http://www.google.com/search?q=cache:UGRXDLipH2sJ:www.economia.unife.it/docenti/pini/mrp/paper/LEONI_TIRABOSCHI_VALIETTI_ITA2000.pdf+Contrattazione+a+livello+di+impresa:+partecipazione+allo+sviluppo+delle+competenze+versus+partecipazione+ai+risultati+finanziari+%C2%B0+Riccardo+Leoni,**Luca+Tiraboschi*+e+Giovanni+Valietti+**&hl=it>, 09/02/05.

Smile 3, URL: < http:/www.smile.it.week/index.htm >, 4/11/04.

Statuto e il Regolamento del Fondo PMI, URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/formazione_continua.htm>, 13/09/04.

Statuto e il Regolamento del Fondo per le imprese artigiane, URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/formazione_continua.htm>, 13/09/04.

UCOFPL, Linee guida sui costi ammissibili in applicazione della Circolare 36 del 18/novembre/2003, URL: <http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/ey2opi5iwuib64yclgs63kjbyrlayhxnjdwpi4kbti76525n32wpa22xx2z6zoeg3wh62noy35k5fjp5ml7qwjsbr5f/20031116costiammissibili.pdf >, 17/02/05.

Umberto Costantini e Antonella Calvaruso, La formazione continua sta perdendo la bussola, URL: <http: //www.denaro.it/go/pub/articolo.qws?recID=133695>, 11/01/05.

Un primo commento e prime indicazioni operative riguardo al decreto legislativo n. 276 di attuazione della Legge 30/03, URL: <http://www.google.com/search?q=cache:s5-dwEhpfZEJ:www.cgilrimini.com/ documenti/ legge%252030.doc+ambiguit%C3%A0+dei+fondi+interprofessionali&hl=it > 01/03/05.

Unione Europea, *Lifelong Learning e prolungamento della vita professionale nelle strategie di coesione per il futuro (2000-2006)*, URL:< http://www.smile.it/week/index.html.SmileNews 9 html document>, 01/11/04.

URL: < http://www.governo.it.CostituzioneEuropea2 htmlDocument>, 10/09/04.

URL: http://www.ebat.tn.it/0,30/formazione%20continua/normativa%20italiana%20formazione%continua/236/circolare511. pdf>, 22/09/04.

URL: <http//www.see-educoop.net/education-in/pdf/lifelong.oth-itl-t02. pdf>,19/12/04.

URL: http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/eq6hg322peyf3il2j33ekldockee2qtzhnricltzfic4ursjsndc26kugedouimrkpwny2et54ij4cp4wnj3r7kf7mb/Europadoc42004.doc, 19/12/04.

URL: < http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/newprog/index_it.html>, 3/09/04.

URL: <http://www.eda.admin.ch/eda/I/home/publi/chglob/publiold/pub2003/no2/dossie.html>, 11/09/04.

URL: < http://www.uncem.it/gems/politiche_coesione.pdf >, 11/08/04.

URL: <http://Uil.it/Artigianato/Formazione/…%5Cdocumenti%5C030/introduzione e contrattazione collettiva finale.htm_>, 19/09/04.

URL:<http://www.welfare.gov.it/…/parteseconda 2.3 pdf. >,19/09/04.

URL: <http://provincia.fi.it/lavoro_formazione_sociale/doc/isfol_monit.pdf.>, 20/09/04.

URL: <http:/ www.edscuola.it/archivio/norme/varie/master.html >, 25/11/04.

URL: < http://www.cesos.org/archivio/RICERCHE.htm>, 13/11/04.

URL: <http://www.lomb.cgil.it/leggi/23luglio1993.doc>, 09/01/05.

URL:
< http://www.cisl.it/SitoCisl-generali.nsf/0/
7f3759e47f2ea23cc1256f27003f8c08/$FILE/Pattosociale241298.pdf>, 09/01/05.

URL: <http//www.rassegna.it/2004/sindacati/articoli/congressofiom/08.htm-22k>, 09/01/05.

URL: < http://www.ecn.org/coord.rsu/doc/norme98/981222.htm>, 29/07/04.

URL: <http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/1845-78.html->, 23/08/04.

URL: <http://www.ialemiliaromagna.it/congedi/download/ricerca-congedi pdf>, 3/09/04.

URL:
<http://www.tecnostruttura.it/.tecnostruttura/Documents/sistema.formativo/legge%2014%20febbraio%201987%20n%20.40.doc>, 09/09/04.

URL: < http://www.efondinterprofessionali.it/default_efondint.php?id=87>, 23/08/04.

URL: <http://www.technopoli.it/arealav/pacchetto.treu/pac-treu.htm>, 16/10/04.

URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/default_efondint.php?id=87>, 23/08/04.

URL: < http://www.cgil.it/ffr/Formazione/finanziaria2002xFC19Magg03.htm >, 28/08/04.

URL: <http://www.isfol.it/basis/web/prod/document/DDD/SFN-spofn1.htm>, 20/09/04.

URL: <http://www.welfare.gov.it/.../ ParteIIConcertazione.pd>, 04/09/04.

URL: <http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/aree199906.htm>, 11/12/04.

URL: < http://www.secol.it/Chi%20siamo.html>, 02/09/04.

URL: <http://www.istat.it/Ateco/cgi-bin/ateco 91.pl >, 11/08/04.

URL: <http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/d0cument/DDD/ol-sisreprt.htm >, 11/08/04.

URL: <http://www.isfol.it/isfol/dnload/ sf%20Nota%20Operativa%20MPI.doc>, 23/08/04.

URL: < http://www.isfol.it/isfol/dnload/ino2003_7.pdf>, 25/08/04.

URL: http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/leggi/legge%20388.doc, 27/08/04.

URL: <http://www.cgil.it/ffr/Formazione/formazione_continua.htm>, 02/08/04.

URL: <http://efondinterprofessionali.it/default_efondint.php>, 19/01/05.

URL: <http://www.fondir.it/ >, 03/03/05.

URL: <http://www.fondirigenti.it/ >, 03/03/05.

URL: <http://www.fondodirigentipmi.it/>, 03/03/05.

URL: <http:// www.fondoprofessioni.it/ >, 03/03/05.

URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/norme/DI.FondiUff.Legislativo%20modificato.doc>, 08/08/04.

URL:< http://www.efondinterprofessionali.it/sezioni/norme/DD%20148.doc>, 11/08/04.

URL: <http://www. confapi.org/fondopmi/circmlps_lineeguida_15gen04.doc>, 30/08/04.

URL: < http://www.cgil.it/ffr/Formazione/decretoFC19Magg03.htm>, 29/08/04.

URL: <http://www.efondinterprofessionali.it/default_efondint.php?id=87 >, 23/08/04.

URL: <http://ww.welfare.gov.it/.../DirezioniRegionaliEProvinciali/ abruzzo/avvisi_comunicati/contrattoapprendistato.htm> 26/06/04.

URL: <http://216.239.59.104/search?q=cache:xOaKQaPy99QJ:www.dirittodellavoro.it/public/current/convegni/Aidlass_Magnani.doc+Accordo+Dalmine,+professionalit%C3%A0+richiesta+e+professionalit%C3%A0+espressa&hl=it>, 20/06/04.

URL: <http://www.google.com/search?q=cache:xOaKQaPy99QJ:www.dirittodellavoro.it/public/current/convegni/Aidlass_Magnani.doc+nuove+figure+professionali+nei+fondi+interprofessionali+per+la+formazione+continua&hl=it>, 15/06/04.

URL: <http://www.pmt.cgil.it/fiompie/tutcomun/com093.htm >, 11/08/03.

URL: <http://www.default certificazione. Competenze.html document >, 04/08/04.

URL: <http://www.Welfare.governo.it/GovernoInforma/Dossier/formazione-cont.-03/partequarta pdf >, 11/06/04.

URL: <http://www.isfol.it/isfol/dnload/FC-sintesifcparlamento.doc>, 17/06/04.

URL: <http://www.UNICZ.it/lavoro/PL-Patto 20% del %20Po%202003%20Protocollo%20formazione. Pdf >, 19/05/04.

Wilma Casavecchia e Claudio Treves, *Confronto Interconfederale Apprendistato. Prime osservazioni, integrazioni e proposte delle OO. SS all'ipotesi di intesa interconfederale per la definizione di linee guida sull'apprendistato presentata dalle Associazioni delle imprese*, Dipartimento Formazione Ricerca CGIL URL: 26/luglio/2004, <http://www.cgil.it/formazione%2Dricerca/lavoro/apprendistato/confronto%interconfederale>, 30/10/04.